Misión de Observación Electoral

Análisis de la contratación, implementación y garantías de acceso a la información en los software de escrutinios.

Elecciones Congreso y Presidencia 2022 – Colombia.

CON EL APOYO DE

Suecia Sverige

NED NATIONAL ENDOWMENT FOR DEMOCRACY SUPPORTING FREEDOM AROUND THE WORLD

OPEN SOCIETY FOUNDATIONS

ifa Institut für Auslandsbeziehungen

Federal Foreign Office

Análisis de la contratación, implementación y garantías de acceso a la información en los software de escrutinios.

Elecciones Congreso y Presidencia 2022 – Colombia.

02 / 22 / 2022

Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional

Pamela San Martín Ríos y Valles
Consultora internacional.

Marlon David Pabón Castro
Coordinador - Asuntos Públicos y Transparencia

Juan Felipe Ávila Ávila
Investigador - Asuntos Públicos y Transparencia

Adrián Contreras Cerón
Investigador - Asuntos Públicos y Transparencia

Los análisis y opiniones aquí expresados no reflejan necesariamente las opiniones de quienes apoyan esta publicación.

moecolombia
moecolombia
comunicacionmoe
@moecolombia

www.moe.org.co

Contenido

Presentación 3

1. Proceso de contratación del software de escrutinios que será de propiedad del Estado. 6

1.1. La primera apertura del proceso de contratación: 27 de octubre de 2021. 6

1.2. El anuncio de que a través de la cooperación internacional (OEI) se adelantaría la contratación del software de escrutinios. 6

1.3. La reapertura de la contratación del software de escrutinios y su adjudicación el 29 de diciembre de 2021 7

2. El modelo adoptado por la RNEC para los escrutinios: uno de propiedad de privados y otro del Estado. 11

3. Auditorías a los software de escrutinios y límites en el acceso a la información. 16

3.1. ¿Qué se entiende por auditoría al software de escrutinios? 16

3.2. Medidas de supervisión y vigilancia previstas con relación al software de escrutinio desarrollado por DISPROEL (nivel territorial). Límites al acceso a la información en las mismas. 17

3.3. Medidas de supervisión y vigilancia previstas con relación al software de escrutinio desarrollado por INDRA (nivel nacional). Límites al acceso a la información en las mismas. 19

3.4. Preocupaciones generales con relación a los ejercicios de vigilancia y supervisión de los software de escrutinios. 21

4. Medidas urgentes para generar garantías de transparencia en el funcionamiento, la integridad y la seguridad de los software de escrutinios. 24

Presentación

La incorporación de tecnologías en las elecciones requiere de altos niveles de transparencia, al suponer la introducción de elementos que no permiten una verificación directa e inmediata de distintas etapas de los procesos electorales. La premisa anterior adquiere una relevancia particular tratándose de los "software de escrutinios", debido a que son las herramientas empleadas para la consolidación de los votos y, finalmente, la declaración de resultados de una elección.

Por esta razón, y a fin de generar confianza en su desarrollo e implementación, las autoridades encargadas de su incorporación deben garantizar que los diferentes actores en contienda, la sociedad civil y la ciudadanía en general cuenten con la información necesaria para su comprensión y conozcan los mecanismos empleados para proteger su integridad. Relacionado con esto, se les debe facilitar el acceso oportuno tanto a los documentos en los que se estructuran estas soluciones tecnológicas, como a los resultados de las auditorías externas e internas que les fueron practicadas. Adicionalmente, se les debe brindar la posibilidad de auditar cada de una de las fases y de hacer una observación independiente a las mismas, así como garantizar su presencia en los simulacros que se lleven a cabo para probar su adecuado funcionamiento. Así, en general resulta indispensable facilitarles la presentación de observaciones y recomendaciones y obtener respuestas sobre las mismas.

No obstante, a diferencia de procesos electorales anteriores, para las elecciones de Congreso y Presidencia de la República de 2022, la Misión de Observación Electoral -MOE no ha contado con las mismas condiciones para conocer sobre la implementación de los recursos tecnológicos que se incorporan para cada una de las etapas electorales, entre ellas los software de escrutinios.

Es por ello que, con el propósito de analizar la forma en que se han llevado a cabo los procesos de contratación respecto a bienes y servicios electorales a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil -RNEC y sus respectivos niveles de competencia, el 23 de noviembre de 2021 la MOE presentó el *Segundo Informe Electoral – Elecciones Congreso y Presidencia 2022. Caracterización de la Contratación de la Registraduría Nacional del Estado Civil - RNEC (2011 – 2021)*. Metodológicamente es importante aclarar que aquel informe no incluyó el contrato por el cual se proveería la solución tecnológica del escrutinio general en el marco de los procesos electorales de 2022 (que será de propiedad del Estado), pues este no se había celebrado aún. Hasta el momento de la publicación de aquel informe, se había contratado únicamente la prestación de los bienes y servicios informáticos necesarios para realizar el escrutinio de mesa y el escrutinio auxiliar, municipal, distrital y departamental de las próximas elecciones, entre otras actividades como la divulgación y consolidación de los resultados electorales.

En este segundo informe, se hará énfasis en los software de escrutinios contratados por la RNEC. Es decir, se tendrá en cuenta, de acuerdo con la información a la que se ha podido acceder, lo relacionado al contrato SA 006 de 2021 referente a la solución integral que incluye el escrutinio del orden auxiliar, municipal, distrital y general y que desde el 10 de septiembre está siendo ejecutado por la Unión Temporal Distribución de Procesos Electoral, y el contrato SA 015 de 2021 que contempla el software de escrutinio que desarrollará el Consejo Nacional Electoral, que será de propiedad del Estado y fue adjudicado el 29 de diciembre de 2021 a la empresa INDRA Colombia SAS.

Este último contrato resulta relevante debido que a partir de su ejecución se consolidará el primer software en la historia del país cuyos derechos autor estarán a nombre de la RNEC. Ello pues tradicionalmente el software con el cual se efectuaban los escrutinios generales había sido de propiedad de privados, por lo que la adquisición de un nuevo software para el Estado genera gran expectativa sobre los cambios que puede conllevar en materia de precios, capacidad institucional y transparencia de los comicios.

De otro lado, para la MOE es de total interés dar a conocer los avances que se han dado en materia de contratación de los software de escrutinios, especialmente a partir de lo resuelto por el Consejo de Estado desde el 2018[1], que indicó a la organización electoral que "*la Sala considera de suma importancia que se adopten las medidas necesarias para que, en los procesos subsiguientes que se adelanten en todo orden, la Organización Electoral cuente con toda la infraestructura propia, completa y necesaria*", refiriéndose al "*software de escrutinios propio y soporte técnico especializado que vigile y controle el aplicativo a utilizar*".

Es por ello que, luego de una revisión y análisis del proceso de adjudicación de estos software, y de las medidas adoptadas para garantizar la transparencia, tanto en su desarrollo e implementación, como en la posibilidad de realizar auditorías en torno al mismo, desde la MOE se destacan los elementos siguientes, mismos que serán desarrollados a lo largo del presente informe:

1. **El proceso de contratación del software de escrutinio que será de propiedad del Estado se realizó tardíamente (a menos de dos meses y medio de las elecciones a Congreso) y de manera exprés**, sin el tiempo necesario para que las organizaciones políticas y sociedad civil tuvieran la oportunidad de presentar recomendaciones.

   Esto derivó no solo en una barrera que pudo limitar la participación y afectar la libre concurrencia y competencia en su adjudicación, sino también en un

[1] CONSEJO DE ESTADO. SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN QUINTA. Sentencia No. 11001-03-28-00-2014-00117-00. Consejera ponente: Lucy Jeannette Bermúdez Bermúdez. Bogotá, D.C., ocho (8) de febrero de dos mil dieciocho (2018).

enorme retroceso en cuanto a la participación de las organizaciones políticas y de observación electoral en la revisión de los procesos de contratación, en comparación con elecciones anteriores.

2. **El modelo adoptado por la RNEC supuso separar el desarrollo de los escrutinios en dos contratos que se concentran en etapas distintas del proceso de escrutinio**: (i) mientras uno se hace cargo del procesamiento de información de los escrutinios a nivel territorial (zonal, local, municipal y distrital) y es de propiedad de privados, el otro (ii) que se hace cargo de lo que es el escrutinio en manos del Consejo Nacional Electoral, será de propiedad del Estado.

   Lo anterior no solo es contrario a lo resuelto por el Consejo de Estado, sino que dificulta la posibilidad que se garantice la trazabilidad de la información de manera integral, en particular, ante la ausencia de información pública por parte de la RNEC en torno a los mecanismos que serán empleados con este propósito.

3. Finalmente, en cuanto a las medidas de vigilancia y supervisión previa sobre los software de escrutinios, **las organizaciones políticas no podrán realizar un ejercicio de auditoría de estos, acorde a los estándares internacionales**, pues no cuentan con los plazos, términos y accesos requeridos para ello.

   Al respecto, de acuerdo con la información que se tiene, estas únicamente podrán participar en las pruebas y simulacros a las herramientas tecnológicas que la RNEC ha previsto, sin que a la fecha se conozcan incluso los alcances de estos ejercicios. Lo anterior, en detrimento de las garantías con las que debieran contar los sistemas empleados para ejercicios tan delicados como los escrutinios de los resultados electorales.

En este contexto, resulta de la mayor relevancia que **en las semanas restantes previo a la celebración de las elecciones nacionales a Congreso, la RNEC transparente la totalidad de los elementos necesarios para generar confianza** tanto en los actores políticos, como en la ciudadanía, respecto del adecuado funcionamiento e integridad de los software de escrutinios que serán implementados, como de los resultados que derivarán de ellos.

Por ello, en el apartado final de este Informe se incluyen las medidas urgentes que la RNEC debe implementar para generar garantías de transparencia en torno a las herramientas tecnológicas con las que se consolidarán los resultados de las elecciones a Congreso a celebrarse el 13 de marzo de 2022.

1. Proceso de contratación del software de escrutinios que será de propiedad del Estado.

1.1. La primera apertura del proceso de contratación: 27 de octubre de 2021.

El 27 de octubre de 2021, la RNEC publicó el aviso de convocatoria del proceso de Selección Abreviada 011 de 2021 para contratar el software de Escrutinios General de propiedad del Estado y que sería utilizado por el Consejo Nacional Electoral (CNE) para las elecciones de Congreso y Presidencia de 2022. En el periodo comprendido entre el 27 de octubre y el 08 de noviembre de 2021 la RNEC publicó, entre ellos, el aviso de convocatoria, estudios y documentos previos, anexos y el proyecto de pliego de peticiones, para que los interesados presentaran las observaciones correspondientes.

Dentro del término legal se recibieron observaciones al proyecto de Pliego de Condiciones por parte de WIMBU SAS e INDRA COLOMBIA SAS, las cuales fueron atendidas o respondidas por la RNEC y publicadas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública - SECOP II. Mediante la Resolución No. 12792 del 8 de noviembre de 2021 la RNEC ordenó la apertura de la Selección Abreviada de Menor Cuantía para la adquisición del software de Escrutinio General, disponiendo como término para presentar propuestas hasta el 11 de noviembre de 2021. Sin embargo, el 19 de noviembre de 2021 a través de la Resolución No. 13568 la RNEC declaró desierto el proceso, toda vez que no se recibieron ofertas por parte de los interesados.

1.2. El anuncio de que a través de la cooperación internacional (OEI) se adelantaría la contratación del software de escrutinios.

Derivado de haber declarado desierto el proceso de contratación, el 03 de diciembre de 2021 el señor registrador Alexander Vega anunció que la Registraduría garantizaría el software propio de escrutinios a través de la cooperación internacional. En sus propias palabras señaló que como:

> "La licitación se declaró desierta, era mi deber sacar una licitación y, al no haber la posibilidad, se acudió a la cooperación internacional. Va a existir software de propiedad de la organización electoral para las próximas elecciones"[2].

[2] RCN RADIO. Elecciones de 2022 tendrán software propio, 3 dic 2021. Visitado el 7 de febrero de 2022. En: https://www.rcnradio.com/politica/elecciones-de-2022-tendran-software-propio

En cuanto al cooperante internacional encargado de desarrollar el software propio de escrutinios para las próximas elecciones y la suscripción del convenio señaló que:

> "El día de hoy [03/12/2021] **firmamos** en la ciudad de Barranquilla con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), [que] es un organismo multilateral que tiene expresa experiencia en laboratorios de software y en tecnología. Se va a hacer la auditoría por parte de una universidad pública"[3].

Sin embargo, pese a este anuncio, para la MOE ha sido imposible identificar el mencionado convenio suscrito con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI). Ello a pesar incluso de que el 09 de diciembre de 2021, la MOE remitió vía correo electrónico una solicitud de reunión a la OEI en el que señalamos que *"nos gustaría poder sostener una reunión con la OEI al que también sugerimos sean invitadas las organizaciones políticas con el fin de conocer en detalle los requerimientos técnicos que serán tenidos en cuenta en este proceso de contratación"*. Sin embargo, nunca se obtuvo respuesta a esta solicitud.

Frente a lo anterior se mantienen dos inquietudes que no ha sido resueltas:

- ¿Cuál es el contenido del acuerdo suscrito entre el señor Registrador y la Organización de Estados Iberoamericanos (en caso de que se haya firmado, tal como lo señaló el Registrador)?

- ¿Por qué si el señor Registrador había suscrito con la OEI el desarrollo del software de escrutinio, al final se inclinó por iniciar un proceso de contratación por selección abreviada?

1.3. La reapertura de la contratación del software de escrutinios y su adjudicación el 29 de diciembre de 2021.

No obstante, todo lo anterior, el 29 de diciembre de 2021 el Registrador Nacional anunció que la empresa INDRA Colombia SAS (INDRA) había sido seleccionada para desarrollar el software de escrutinio de propiedad del Estado. Esta noticia tomó por sorpresa a organizaciones políticas y de la sociedad civil, medios de comunicación y ciudadanía en general, sobre todo porque dos días antes, específicamente el 27 de diciembre de 2021 se realizó una Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales convocada por el Ministerio del Interior, que contó con la participación del Registrador, y en la que nada se habló sobre los cambios para la adjudicación e implementación de este software.

[3] W RADIO. Registraduría garantizará software de escrutinios mediante la cooperación internacional, 3 dic 2021. En: https://www.wradio.com.co/2021/12/03/registraduria-garantizara-software-de-escrutinios-mediante-la-cooperacion-internacional/

Ahora bien, tras el anuncio referido, se constató que, de acuerdo con la información publicada en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II, el 07 de diciembre de 2021 la RNEC publicó el aviso de convocatoria, los estudios y documentos previos, el análisis del sector y el proyecto de Pliegos de Condiciones del procedimiento de selección abreviada de menor cuantía para la adquisición del software de Escrutinio General. La RNEC recibió observaciones al proyecto de Pliegos de Condiciones por parte de INDRA COLOMBIA SAS, SERVICIOS DE INFORMACIÓN Y DE VALOR AGREGADO SAS e INFORMACIÓN Y TECNOLOGÍA SAS, las cuales fueron atendidas o respondidas y publicadas en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II.

Posteriormente, a través de la Resolución No. 16554 del 16 de diciembre de 2021 la RNEC dio apertura al proceso de selección de este software, adoptó y publicó en el Sistema Electrónico de Contratación Pública – SECOP II, el Pliego de Condiciones definitivo elaborado por la Entidad para la Selección Abreviada de Menor Cuantía No. 015 de 2021, así como el cronograma de actividades de dicho proceso de selección.

El 23 de diciembre fue el plazo para la presentación de ofertas, a la cual únicamente se presentó INDRA, a quien se le adjudicó este contrato el 29 de diciembre de 2021, por un valor de $27.161.617.703, según consta en la Resolución No. 17385 de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Cabe resaltar que INDRA además de ser la empresa que desarrollará el software de Escrutinio General competencia del Consejo Nacional Electoral, que será propiedad del Estado, también suscribió con la RNEC otro contrato por valor de $34.093.980.422,00 para la consolidación y divulgación de resultados electorales de Consejos de Juventud, Congreso y Presidencia 2021 – 2022. Este contrato se formalizó el 03 de octubre de 2021.

Adicional a lo anterior, estos son los otros contratos que en el pasado suscribió la RNEC con INDRA COLOMBIA SAS, y que le permitieron certificar el requisito de experiencia específica en el actual proceso contractual:

Tabla 1. Contratos adjudicados a INDRA por parte de la RNEC

Número de Contrato	Tipo de elección	Servicios contratados	Costo Total del Contrato
238/2011 RN	Autoridades Locales 2011	Procesamiento electrónico de datos electorales	$ 10.529.997.447
CTO 056 DE 2019	Autoridades Locales 2019	Seguridad informática, red de comunicaciones electoral	$ 5.219.205.000
CTO 055 DE 2019	Autoridades Locales 2019	Verificación y divulgación de resultados	$ 21.054.582.033
CTO 251 DE 2013 RNEC	Presidencia y Congreso 2014	Publicación de resultados	$ 18.349.149.000
CTO 054 DE 2017 RNEC	Presidencia y Congreso 2018	Consolidación y divulgación de resultados electorales	$ 25.700.230.166
CTO 039 DE 2016 RNEC	Plebiscito 2016	Consolidación y divulgación resultados plebiscito	$ 10.877.402.870
CTO 048 DE 2018 RNEC	Consulta Popular Anticorrupción 2018	Consolidación y divulgación de resultados electorales	$ 12.966.416.115
Total consolidado de los Contratos			**$ 104.696.982.631**

En conclusión, del proceso contratación para la adquisición del software de escrutinio que será de propiedad del Estado se desprende lo siguiente:

1. **El proceso de contratación se realizó de manera exprés**, en menos de un mes, lo cual significó una barrera que pudo limitar la participación y afectar la libre concurrencia y competencia, tanto así que al final únicamente se presentó una empresa.

2. **La adjudicación del contrato se realizó tardíamente, a menos de dos meses y medio de las elecciones de Congreso de la República 2022.** Esta situación llama la atención teniendo en cuenta el principio de planeación al que están obligados todos los entes públicos, incluida la RNEC. Ello, pues derivado del mismo, en primer lugar, la RNEC debió prever las necesidades para el desarrollo logístico de cada elección e iniciar los procesos contractuales de forma oportuna, a partir del inicio del calendario electoral, a fin de contar con el tiempo suficiente no solo para su adjudicación y desarrollo, sino también para su auditoría, y para la realización de las pruebas y simulacros necesarios. Lo anterior, sobre todo, teniendo en cuenta que es esta misma entidad la que se encarga de estructurar y emitir la resolución del calendario.

   Pero, además, a partir del momento en el que se inició la contratación del software de escrutinio para el nivel auxiliar, municipal y general (12 de agosto de 2021), la RNEC tenía claridad de que faltaba otra etapa de los escrutinios que debía ser contratada y pese a ello, se esperó hasta el 27 de octubre para

comenzar el proceso de contratación del software de escrutinio a cargo del CNE (el cual fue declarado desierto y cuya apertura se inició el 16 de diciembre de 2021) sin que se tenga conocimiento de algún impedimento u obstáculo para su realización previa.

3. Por otra parte, **los pronunciamientos públicos de la RNEC para anunciar la celebración del convenio con la OEI fueron ambiguos** con las actuaciones administrativas llevadas a cabo, entre ellas las resoluciones Nos. 16554 y 17385 de 2021, que terminaron con la adjudicación del precitado contrato a INDRA Colombia SAS.

   Como se puede observar, el día 3 de diciembre de 2021 el registrador Alexander Vega manifestó públicamente que sí habría software propio de escrutinios por medio de la cooperación internacional y para ello anunció que se había suscrito un convenio con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), y que la auditoría a dicho software la efectuaría una universidad pública.

   No obstante, unos días después, el 7 de diciembre de 2021, publicó una convocatoria pública para el desarrollo del mismo software propio de escrutinios que finalmente fue adjudicado a finales de ese mes a INDRA Colombia SAS, una empresa que en principio no guarda relación alguna con la Organización de Estados Iberoamericanos (OEI), sin que se hayan aclarado los anuncios públicos del Registrador Nacional del Estado Civil, generando incertidumbre, pues se desconoce si adicional al contrato celebrado con INDRA, se firmó un convenio diverso con la OEI.

4. **Los repentinos cambios en la forma como sería celebrado este contrato, pero sobre todo la falta de comunicación oportuna con organizaciones políticas y sociedad civil**, (i) dificultó el acceso a la documentación sobre la contratación (más allá de alojarse en la página del SECOP) e (ii) impidió que se presentaran recomendaciones para que fueran tenidas en cuentas en el proceso de estructuración de los pliegos. Esto significó un enorme retroceso en comparación con elecciones anteriores, en los cuales se crearon mesas de trabajo para que diversos actores pudieran dar a conocer sus inquietudes y preocupaciones.

Finalmente, **debido la importancia de que por primera vez el Estado tendrá la propiedad de uno de los software de escrutinios, se esperaba mayor publicidad en las actuaciones de la RNEC relacionadas con esta contratación**, lo cual habría abonado en la transparencia de este proceso y en la generación de mayor confianza, tanto en los actores políticos como en la ciudadanía.

2. El modelo adoptado por la RNEC para los escrutinios: uno de propiedad de privados y otro del Estado.

Para los procesos electorales a realizarse en 2022, la Organización Electoral dispondrá de dos software de escrutinios, detallados en la Tabla 2. Uno de ellos a cargo de la Unión Temporal DISPROEL, bajo el contrato de Selección Abreviada 06 de 2021, para ejecutar el escrutinio de auxiliar, municipal, distrital y departamental. El otro software, cuyo desarrollo está a cargo de INDRA por el contrato de Selección Abreviada 015 de 2021, será propiedad del Estado colombiano y será utilizado por el Consejo Nacional Electoral en el escrutinio general.

Tabla 2. Contratos adjudicados para el escrutinio de elecciones a Congreso y Presidencia 2022

No. de contrato	Objeto de contrato	Fecha de apertura del proceso	Fecha de adjudicación	Contratista	Valor del contrato
SA 006 de 2021 Selección abreviada de menor cuantía (Defensa y seguridad nacional)	Prestar una solución informática para realizar el **escrutinio del orden auxiliar municipal distrital y general**, entre otras soluciones tecnológicas y logísticas.**	12 de agosto de 2021 Resolución 8179 de 2021 - RNEC	10 de septiembre de 2021 Resolución 9856 de 2021 - RNEC	Unión temporal Distribución de Procesos Electorales 2021 (DISPROEL)*	$1.239.918.339.645 El escrutinio tiene un valor de: $148.687.802.660
SA 015 de 2021 Selección abreviada de menor cuantía (Defensa y seguridad nacional)	Desarrollo de una solución informática utilizada para el **Escrutinio General** que desarrolla el Consejo Nacional Electoral	16 de diciembre de 2021 Resolución 16554 de 2021 - RNEC	29 de diciembre de 2021 Resolución 17385 de 2021 - RNEC	INDRA Colombia SAS	$ 27.161.617.703

* DISPROEL 2021 está conformado por las siguientes empresas: Thomas Greg & Sons Limited. Thomas Greg and Sons de Colombia SA. Thomas Processing & Systems SAS. Thomas Greg Express. Seguridad Móvil de Colombia SA. Manejo Técnico de Información SA. Securid SAS. Compañía Transportadora de Valores Prosegur de Colombia SA. Grupo Asesoría en Sistematización de los Datos SAS. Colombia Telecomunicaciones SA.Sociedad Operadora SAS.

** Las demás soluciones tecnológicas y logísticas previstas en este contrato están relacionadas con la inscripción de cédulas, la inscripción de candidatos, la designación de jurados de votación, el preconteo, la validación biométrica, el kit electoral, las comunicaciones y la seguridad informática.

Es de resaltar que **la adquisición de un software de escrutinio general de propiedad del Estado es toda una novedad**. Va a ser la primera vez en la historia que el registro del software de escrutinio general quedará a nombre de la RNEC ante la Dirección Nacional de Derechos de Autor. En años anteriores, con ocasión de los escrutinios, la RNEC contrataba exclusivamente el uso de uno o varios software, cuya propiedad intelectual pertenecía a terceros. Hoy, a pesar de que parte del escrutinio se realizará con un software alquilado, no podemos pasar por alto la integración de este nuevo elemento en el proceso electoral.

La necesidad de poner en manos del Estado el software de escrutinios se hizo obvia a raíz de las dificultades que presentó el Consejo de Estado para determinar si se había cometido sabotaje a los resultados de las elecciones al Congreso de 2014, ante la denuncia hecha por el Movimiento Independiente de Renovación Absoluta MIRA. Y es que, tras revisar el software de escrutinio contratado a propósito de las mencionadas elecciones, los peritos informáticos contratados en el marco del proceso manifestaron que era imposible comprobar la manipulación de los resultados, pues no contaban con la configuración original del programa. En palabras del Consejo de Estado, el aplicativo que se sometió al peritaje "ya no estaba en las mismas condiciones en que se había utilizado para las elecciones del 9 de marzo de 2014" (2018, p. 306), por cuanto la reconstrucción de lo sucedido ese día tuvo que hacerse a partir de otros procesos menos ágiles.

De ahí que, además de reconocer que existió el sabotaje demandado, **el alto tribunal decidiese conminar a la Organización Electoral para que adquiriese el software de escrutinios "desde y para el Estado"** (parte resolutiva de la mencionada sentencia). Lo anterior, **"con el fin de evitar inconsistencias futuras en la consolidación y transmisión de la información de los escrutinios"** (p. 309), por lo que no solo debía adquirirse un software para esos efectos, sino que éste debía permitir **"una completa trazabilidad desde el escrutinio de mesa hasta la declaratoria de la elección"** (p. 309 y 318).

Ahora bien, con el ánimo de establecer si la compra del nuevo software de escrutinio general minimiza los riesgos de cara a las próximas elecciones, tal y como lo pretendía el referido fallo, es preciso analizar cómo se integrará este en el proceso electoral. En este sentido, resulta necesario identificar dónde se ubica el nuevo software de propiedad del Estado dentro del proceso de escrutinio en la elección a Congreso 2022.

Al respecto, tal como se puede apreciar en el Diagrama I, el programa informático desarrollado por INDRA, que será propiedad del Estado, se encuentra al final de la cadena de escrutinio. Antes, sin embargo, han de tomar lugar varios procesos en el software de propiedad de privados: primero, los jurados de votación han de efectuar el escrutinio de mesa, diligenciando en los formularios E-14 la votación de cada candidato e introduciendo la información contenida en los mismos al software de

escrutinios del nivel auxiliar, municipal, distrital y departamental, que será desarrollado por DISPROEL.

Esto, pues el escrutinio es el proceso de conteo, verificación y consolidación de las votaciones, mismo que como se observa, inicia en el nivel auxiliar, municipal y distrital. En este nivel, las comisiones escrutadoras recibirán los E-14 de las mesas que le correspondan, agregarán su información en los formularios E-26 y E-24 y consignarán el resultado en un Acta General de Escrutinios (AGE). Una vez se han cumplido por completo los pasos previos, la información llega a las Comisiones Escrutadoras Generales en las cuales se consolida la información de cada uno de los departamentos.

Surtidas todas etapas previas, y en las cuales han existido intervención y reclamaciones por parte de diferentes actores, finalmente el Consejo Nacional Electoral pondrá en marcha el aplicativo de propiedad del Estado para realizar el escrutinio sobre los formularios E-26, que recibieron previamente de las Comisiones Escrutadoras Generales de todo el país.

Así las cosas, según se desprende de lo anterior, **para cumplir con lo señalado en la mencionada decisión judicial no bastaba con adquirir la propiedad de un software para el escrutinio nacional a cargo del CNE, sino que para garantizar la trazabilidad, custodia y seguridad de los resultados electorales era necesario que todo el software de escrutinio desde el nivel auxiliar hasta el nacional fuera de propiedad del Estado.** Ello, en primer lugar, pues al estar uno de estos componentes en manos de privados, persisten los riesgos de límites de acceso a la información y las dificultades de auditorías que fueron evidenciadas por el Consejo de Estado.

Por otra parte, resulta importante señalar que el E-14 de claveros, que refleja la voluntad de los votantes[4], es el primer insumo en toda la cadena de escrutinios. De esta forma, su resguardo y publicidad resulta indispensable para garantizar la trazabilidad de los resultados electorales. A pesar de lo anterior, hasta el momento se desconoce el mecanismo que será implementado para que estos E-14 lleguen hasta la Comisión Escrutadora que estará a cargo del CNE (y que realizará el escrutinio nacional a través del software que será de propiedad del Estado).

Aunado a esto, existen otras inquietudes que se derivan de la existencia de dos software, mismas que hasta el momento, a menos de un mes de la celebración de las elecciones a Congreso en que serán empleados, aún no han sido aclaradas:

[4] Cabe señalar que de los tres E-14, el de claveros es el único documento con validez jurídica y es el que se tiene en cuenta para los escrutinios.

- En lo práctico, ¿cómo se va a poder cotejar que la información que pasa de software de escrutinios de propiedad de privados al software de propiedad del Estado los datos sean los mismos, es decir que exista coincidencia?

- Relacionado con lo anterior, ¿cómo se garantiza que no se presenten problemas en el paso de la información de un software a otro? Es decir que la información se cargue oportunamente, y que no sea susceptible de ser alterada.

Los cuestionamientos anteriores son de particular relevancia considerando que (i) el escrutinio nacional a cargo del CNE es precisamente el cómputo definitivo de los votos, del que derivan los resultados finales de la elección; y (ii) la consolidación de los mismos depende de la información y los resultados de los escrutinios realizados a nivel local.

En este sentido, derivado de la decisión de la RNEC de disponer de dos software de escrutinios para la realización de un solo proceso que consta de distintas etapas, y tomando en cuenta lo resuelto por el Consejo de Estado, **resulta indispensable que las organizaciones políticas, de la sociedad civil y la ciudadanía en general cuenten con todas las garantías en torno a la integridad y seguridad informática de los resultados que serán trasladados de un software al siguiente. Asimismo, que se elimine cualquier barrera al acceso a la información que pudiera afectar la trazabilidad completa en torno a la consolidación y transmisión de los resultados de los escrutinios en sus distintas etapas.**

◆ . . . . . La auditoria de esta parte del escrutinio será ejecutada por JAHV MCGREGOR . . . . . ◆

Software de escrutinio privado provisto por UT DISPROEL

Software de escrutinio que será del Estado provisto por INDRA

Su resguardo y publicidad garantiza la trazabilidad de los resultados electorales.

Es el formulario válido del escrutinio de mesa, refleja la voluntad de los votantes. Es el primer insumo en toda la cadena de escrutinios.

ESCRUTINIO AUXILIAR
(En municipios zonificados)

Se consolidan los resultados en E-24, a partir de los E-14. Se conforma un AGE con todos los hechos ocurridos durante el proceso.

ESCRUTINIO MUNICIPAL/ DISTRITAL
(En municipios no zonificados)

Se consolidan los resultados en E-24, y E-26 parciales, a partir de los E-14. **Nota: si no hay CE Auxiliar el escrutinio inicia en esta etapa.**

Se conforma un AGE con todos los hechos ocurridos durante el proceso.

ESCRUTINIO GENERAL

Se consolidan los resultados que provienen de las CE municipales o distritales en E-26 definitivas (Cámara de Representantes). Es el resultado de todo el departamento.

Se tienen en cuenta los E-24, E-26 parciales y se conforma un AGE.

ESCRUTINIO NACIONAL

Se consolidan los resultados que provienen de las CE municipales o distritales en E-26 definitivas (Senado y Presidencia). Es el resultado de todo el departamento.

Se tienen en cuenta los E-24, E-26 y AGE.

ESCRUTINIO DE MESA

Finalizada la jornada de votación a las 04:00 pm, los jurados inician el escrutinio de mesa y los resultados los registran en los formularios E-14.

E-14

- Claveros
- Delegados
- Transmisión

Es la copia del formulario que se le entrega a los delegados de la RNEC.

Estos formularios son digitalizados y publicados en la página web de la RNEC.

Es la información de preconteo. Permite tener resultados preliminares el mismo día.

Se generan boletines. Esta información se divulga a través de los medios de comunicación. **Nota: Estos resultados no son oficiales, por lo tanto, carecen de validez jurídica.**

Descripción de los formularios

- **E-14** — Cuadro de resultados de la comisión escrutadora.
- **E-26** — Acta parcial de escrutinio de la comisión escrutadora.
- **AGE** — Acta General del Escrutinio, en la cual se van anotando todos los hechos y actos que se realicen en la audiencia de escrutinio.

DIAGRAMA I. PROCESO DE ESCRUTINIO EN LAS ELECCIONES A CONGRESO Y PRESIDENCIA 2022

3. Auditorías a los software de escrutinios y límites en el acceso a la información.

Tal como lo señaló el Consejo de Estado (retomando afirmaciones de la propia RNEC) en la sentencia anteriormente referida, "*la seguridad de la información es una prioridad que debe ser atendida por parte de todos los funcionarios, proveedores y colaboradores, y consiste básicamente en eliminar las actividades que atenten contra la integridad y fidelidad de la información,* ***lo que implica gestionar su protección desde antes de la realización de los comicios, de manera preventiva, con la identificación de las posibles amenazas informáticas, tecnológicas o de cualquier otra índole, que puedan llegar a permear, manipular o destruir los componentes o incluso el sistema electoral, para que desde un inicio el resultado de la elección sea verdadero y transparente***."

Al respecto, una de las principales medidas preventivas que se pueden adoptar para garantizar tanto el adecuado funcionamiento de los software de escrutinios, como la seguridad e integridad de la información que se procesa a través de los mismos es precisamente la realización de auditorías.

Así, para poder determinar si las medidas implementadas por la RNEC cumplen con los estándares internacionales para garantizar el desarrollo de las auditorías, y la transparencia requerida para generar certeza en cuanto al adecuado funcionamiento de los software de escrutinio y la trazabilidad, integridad y seguridad de los resultados que arrojen, resulta necesario analizar, en primer lugar, qué se entiende por una "auditoría" del software, y a partir de ello, las medidas que se han previsto para la verificación y supervisión de los dos software de escrutinios que se han desarrollado para el proceso electoral a Congreso a celebrarse el 13 de marzo próximo.

3.1. ¿Qué se entiende por auditoría al software de escrutinios?

La Fundación Karisma (2018) señala que la auditoría es "la planeación y ejecución de diferentes actividades desempeñadas por profesionales especializados que buscan verificar y evaluar que un programa cumpla parámetros establecidos. Revisa la efectividad de dicho sistema y, en caso contrario, evalúa la necesidad de una mejora o de una acción correctiva" (p.18).[5] Con relación a los requerimientos de las auditorías técnicas independientes de los sistemas que se implementen para los

[5] Tomado del documento "Propuesta de protocolo de auditoría para el software de escrutinio de las elecciones de Colombia 2018", elaborado por la Fundación Karisma en el marco de un proyecto encomendado por la Misión de Observación Electoral.

procesos electorales, entre ellos el software de escrutinio, que una vez se tenga la versión funcional de estos sistemas se debe garantizar que[6]:

> Los actores políticos a través de equipos técnicos muy especializados (equipos de expertos) puedan revisar que la programación esté bien hecha, que se ciña a las reglas, pudiendo revisarse el código, los algoritmos, las bases de datos, los sistemas de transmisión, en general toda la infraestructura tecnológica, tanto para establecer su integridad como la de las bases de datos. Las auditorías a este nivel pueden ser de programación, funcionales y/o de seguridad.

A partir de lo anterior, la Fundación Karisma (2018) señaló los siguientes pasos mínimos que debería tener toda auditoría: i) demostrar pruebas básicas de seguridad como de acceso en rol de administrador, a los equipos y de usuario al sistema; ii) entregar recursos documentales tales como la versión definitiva de los programas, el código fuente de los mismos, los manuales y diseños de la propuesta tecnológica, las certificaciones del sistema y los equipos, entre otros.; y iii) garantizar las pruebas de funcionalidad al software, para evidenciar los reportes generados por el sistema, así como, simulaciones de escrutinio.

En este sentido, para que se cumpla con los estándares de una auditoría, esta no se puede limitar a un ejercicio de observación, sino que se debe garantizar el acceso a todos los requerimientos técnicos en los que se soporta el respectivo software. De igual manera, se debe contar con un plan de auditoría que les permita a los auditores realizar las pruebas de funcionalidad, programación y seguridad, así como poder presentar recomendaciones y observaciones para que sean tenidas en cuenta, previo al uso del software de escrutinios en una jornada electoral.

3.2. Medidas de supervisión y vigilancia previstas con relación al software de escrutinio desarrollado por DISPROEL (nivel territorial). Límites al acceso a la información en las mismas.

Con relación al **software para los escrutinios del nivel auxiliar, municipal, distrital y departamental**, que será desarrollado por DISPROEL, mismo que fue adjudicado el 10 de septiembre de 2021:

1. El 09 de noviembre del mismo 2021, la RNEC adjudicó a Jahv Mcgregor S.A.S. un contrato de **auditoría (externa)** de la solución integral que incluye el software de escrutinios referido, por un valor de $10.857.000.000.

[6] Se toman en cuenta estas consideraciones desarrolladas por la Fundación Karisma en el artículo web "Auditorías de la tecnología que se usará en el proceso electoral (Primer análisis temático de Karisma a la reforma al Código Electoral que inicia su trámite en el Congreso en la segunda legislatura del 2020), se puede revisar en https://web.karisma.org.co/auditorias-de-la-tecnologia-que-se-usara-en-el-proceso-electoral/

En relación con este, **a la fecha se desconoce** el plan de auditoría, cómo se está ejecutando, cuáles han sido los hallazgos y recomendaciones que ha presentado esta firma auditora y si estas han sido adoptadas por parte del contratista (DISPROEL).

Ello, a pesar de que a través de una comunicación suscrita entre la MOE y la Fundación Karisma, el pasado 03 de febrero se solicitó a la RNEC que convocara una reunión con DISPROEL para que presentara el plan de trabajo y el plan de auditoría para el software de escrutinios que está desarrollando, así como que proporcionara diversa información relacionada con la auditoría que está realizando la empresa Jahv Mcgregor S.A.S.[7], sin que a la fecha se haya tenido respuesta.

2. Ante la falta de información en torno a la ejecución del contrato de este software, el 04 de enero de 2022 la MOE y la Fundación Karisma presentamos a la RNEC una solicitud de información relacionada con el funcionamiento, los mecanismos de autenticación y validación de los miembros de las comisiones escrutadoras, el resguardo, seguridad, almacenamiento de la información, entre otros asuntos. Hasta la fecha, esta tampoco ha sido respondida.

3. El 15 de febrero de 2022, el Gerente de Informática de la RNEC emitió el **Memorando GI-0236**, a través del cual extendió una invitación a las organizaciones políticas para que participasen de los **simulacros oficiales** programados a fin de verificar las funcionalidades de las herramientas tecnológicas con que se llevarán a cabo las elecciones a Congreso 2022. Con este propósito, se les pidió postular a cada uno un grupo de auditores de sistemas, quienes se encargarían de inspeccionar y presenciar el funcionamiento de los software de procesamiento de datos (pre conteo), escrutinios (salvo el escrutinio general), digitalización de formularios E-14 y consolidación y divulgación de resultados durante las jornadas dispuestas para tales efectos.

   Al respecto, tal como se puede observar en el cronograma previsto para tales actividades (ver Tabla 3), a pesar que en el Memorando GI-0236 se solicitó a las organizaciones políticas acreditar "auditores de sistemas", las actividades que estos llevarán a cabo no corresponde a una "auditoría" de los sistemas, sino a la participación en "pruebas y simulacros" de las distintas herramientas tecnológicas que se emplearán para brindar resultados electorales (preliminares y definitivos), con motivo de las elecciones a Congreso 2022.

[7] En particular: (i) copia del plan de trabajo y el plan de auditoría para el software de escrutinio que viene desarrollando la Unión Temporal Distribución de Procesos Electorales 2021 - DIPROEL2021, el cual se encargará del escrutinio del orden auxiliar, municipal, distrital y departamental; (ii) copia de las principales actividades, hallazgos y recomendaciones que ha presentado la firma auditora Jahv Mcgregor con relación al software de escrutinios de orden auxiliar, municipal, distrital y departamental, pero también con relación a cada uno de los componentes tecnológicos del proceso electoral que está auditando; y (iii) acciones de mejora que ha realizado DISPROEL2021 con relación a los hallazgos identificados por la empresa auditora Jahv Mcgregor.

Tabla 1. Cronograma de pruebas y simulacros de las herramientas tecnológicas desarrolladas por DISPROEL

ACTIVIDADES	INICIO	FINAL
Muestra de funcionalidad de software base con datos de prueba y sistema de control y seguimiento web	22/02/2022	22/02/2022
Prueba funcional al 100% con dos (2) departamentos (Risaralda - Antioquia)	25/02/2022	25/02/2022
Prueba técnica de carga sistema de control y seguimiento web 100% con cuatro (4) departamentos	26/02/2022	26/02/2022
Prueba técnica de carga y estrés al sistema de control y seguimiento web	28/02/2022	28/02/2022
Prueba técnica de comunicaciones concurrencia 100%	02/03/2022	03/03/2022
Simulacro nacional de escrutinios	05/03/2022	05/03/2022
Registro y resguardo custodia del software de escrutinios y seguimiento web	10/03/2022	10/03/2022
Validación de versionamiento y código hash equipos escrutinio Procuraduría.	12/03/2022	12/03/2022
Inicio de escrutinios auxiliares, zonales y municipales 4:00 p.m.	13/03/2022	Hasta terminar
Inicio de escrutinios Generales	15/03/2022	Hasta terminar
Generación copia forense discos duros de equipos de escrutinio y borrado seguro	Una vez finalice el proceso	
Resguardo y custodia copia forense discos duros de equipos de escrutinio	Una vez finalice el proceso	

Fuente: Memorando GI-0236 Registraduría Nacional del Estado Civil. Elaboración: MOE

Al respecto, es importante señalar que la MOE no recibió copia del Memorando GI-0236, este se obtuvo a partir de intercambios con distintas organizaciones políticas.

3.3. Medidas de supervisión y vigilancia previstas con relación al software de escrutinio desarrollado por INDRA (nivel nacional). Límites al acceso a la información en las mismas.

Con relación al **software para el escrutinio general que desarrolla el CNE**, que fue adjudicado a INDRA hasta el 29 de diciembre de 2021:

1. En el referido contrato se indica que INDRA también desarrollará una **auditoría interna** en relación con el software a su cargo. Hasta la fecha, la RNEC no ha proporcionado información alguna respecto de los resultados de la misma.

2. El 19 de enero de 2022, la RNEC presentó a las organizaciones políticas lo que denominó un **"Plan de Auditoría"** que las organizaciones políticas y misiones internacionales de observación electoral podrían realizar respecto de este último software. Si bien en dicha reunión se acordó que a la brevedad se presentaría el cronograma correspondiente, en conversación con algunas organizaciones políticas, estas manifestaron que hasta el 18 de febrero no contaban con cronogramas y planes de trabajo para conocer en detalle los alcances de las auditorías.

Relacionado con lo anterior, es importante señalar que el 28 de enero de 2022 la MOE y la Fundación Karisma fuimos invitadas a la presentación del "plan de auditoría". Posterior a lo anterior, el 03 de febrero de 2022, la MOE y la Fundación Karisma solicitamos ser acreditados como observadores para realizar una observación electoral a lo que la RNEC denomina la auditoría del software de escrutinios, incluida nuestra participación en calidad de observadores en las presentaciones, simulacros y pruebas con representantes y auditores de partidos políticos que se hagan de dichos sistemas. Hasta la fecha no se tiene respuesta ni se nos ha invitado a reunión alguna.

3. Por otra parte, si bien el denominado "Plan de Auditoría" presentado por la RNEC también incluía a "**misiones internacionales de observación electoral**", hasta la fecha se desconoce si alguna de estas misiones realizará una auditoría al sistema, y en su caso, los alcances de la misma.

4. De otro lado, en el anexo técnico para la contratación del software que viene desarrollando INDRA, se contempló la realización de una **auditoría interna**, así como el **acompañamiento** de esta por parte de una Institución de Educación Superior, ya que se previó lo siguiente:

> El contratista deberá realizar auditoría al software de manera que se efectúen las revisiones preliminares o itinerarias, antes, durante y después de la implementación del software, con el fin de evaluarlo de manera integral, con la intervención y acompañamiento de una Institución de Educación Superior.

Sin embargo, hasta la fecha no se ha hecho público qué institución de educación superior realizará las acciones contempladas de acuerdo el anexo técnico, cuáles fueron los requisitos establecidos para su selección, en qué consistirá y cuáles serán los alcances del "acompañamiento" que brindará.

5. En relación con lo anterior, en la solicitud formulada el 03 de febrero pasado, se requirió mayor información en relación tanto con las auditorías interna y externa que realizan INDRA y una institución de educación superior. De igual forma, en la respectiva comunicación se preguntó respecto de la integridad en la transmisión de información entre los dos software de escrutinios que serán empleados[8]. Sin embargo, esta aún no se ha proporcionado.

[8] En particular, se solicitó: (i) copia del plan de trabajo y el plan de pruebas y auditoría para el software de escrutinio nacional que viene desarrollando la empresa INDRA; (ii) copia de los reportes relacionados con la auditoría interna que realizará INDRA, así como los informes periódicos que serán remitidos al supervisor, de acuerdo con lo señalado en el documento técnico del proceso de contratación; (iii) Toda la información que permita identificar cuál es la institución de educación superior que realizará la intervención y acompañamiento a la auditoría del software. De acuerdo con lo anterior, detallar cuál será el alcance de la intervención y acompañamiento que realizará la institución de educación superior; y (iv) Confirmación que la transmisión de información entre los dos software de escrutinio ("carga de los archivos de niveles inferiores") se haga únicamente por soporte magnético o óptico (CD/DVD). Solicitamos detallar las medidas que permiten garantizar la integridad de dichos archivos.

3.4. Preocupaciones generales con relación a los ejercicios de vigilancia y supervisión de los software de escrutinios.

Según se desprende de la cronología expuesta, a pesar de la importancia de contar con una auditoría completa y rigurosa de los nuevos software que serán empleados en las elecciones de Congreso de 2022, la adjudicación tardía del software que será desarrollado por INDRA, y la información insuficiente en torno a los ejercicios de vigilancia y supervisión que se practicarán tanto a este, como al software a cargo de DISPROEL generan diversas preocupaciones, de las que se destacan las siguientes:

1. **Las organizaciones políticas no podrán realizar una auditoría acorde a los estándares internacionales, pues no contarán con los plazos y tiempos requeridos para ello.** Esto debido no solo a la fecha de adjudicación del contrato para el desarrollo del software de escrutinio nacional, en diciembre de 2021, sino porque solo hasta la segunda semana de enero se les presentó el plan de auditorías, y a la fecha no se les ha informado el cronograma correspondiente, ya que únicamente han recibido el Memorando GI-0236, relativo a las pruebas y simulacros a realizarse a las herramientas tecnológicas desarrolladas por DISPROEL. Sin embargo, tal como se ha señalado, estas no pueden ser consideradas un ejercicio de auditoría, y no incluyen el software desarrollado por INDRA.

   Al respecto, incluso si en los próximos días la RNEC autorizara la realización de auditorías por parte de las organizaciones políticas, estas no podrían desarrollarse, pues ante la cercanía de la jornada electoral, es humana y técnicamente imposible que estas se puedan realizar en los términos y condiciones que tenía prevista la RNEC.

2. **A la fecha se desconoce si los ejercicios de vigilancia y supervisión que las organizaciones políticas podrán realizar se limitarán a las pruebas y simulacros previstos en el Memorando GI-0236, así como los alcances de su participación en tales actividades.**

   En relación con lo anterior, **no existe claridad con relación al alcance de las acciones que pueden desarrollar los "auditores" que sean acreditados**. Al respecto, el Memorando en cuestión no aclara con exactitud qué acciones le serán permitidas al personal designado para la "auditoría" una vez se encuentren en presencia de las soluciones tecnológicas. Únicamente se especifica cuántos "auditores" se destinarán a cada software electoral, en qué lugares se realizarán los ejercicios, las pruebas que se realizarán durante los simulacros, y la información que se les suministrará; mas **no se aclara la profundidad con la que los "auditores" podrán inspeccionar los sistemas y, por tanto, si los procesos de revisión a los que serán citados realmente tendrán alguna trascendencia.**

   Adicionalmente, dicho Memorando no incluye el software desarrollado por INDRA, que será propiedad del Estado, y respecto del cual la MOE no ha sido informada de algún cronograma de "auditoría" o para la realización de pruebas y simulacros, en términos similares a los previstos para el software de DISPROEL.

3. **En el Memorando referido no se incluyen los plazos o términos para la recepción de recomendaciones y, en su caso, su respuesta, atención o aplicación en las herramientas tecnológicas.** En este sentido, la RNEC no ha informado cómo se tendrán en cuenta las conclusiones que extraigan los "auditores" durante sus ejercicios de inspección a las soluciones tecnológicas. Es decir, la autoridad electoral se abstuvo de establecer en el Memorando un conducto mediante el cual las organizaciones políticas tengan la posibilidad de presentar sus observaciones para corregir aquellos errores o fallas que se evidencien durante la revisión. Entonces, hasta el momento, lo que se ha garantizado es la participación de las organizaciones políticas en una serie de inspecciones, pero no el que los resultados de las mismas puedan contribuir al funcionamiento correcto de los software electorales.

   Lo mismo ocurre en el caso del software desarrollado por INDRA, ya que tampoco se cuenta con información sobre los canales para recibir las observaciones que en su caso formulen las organizaciones políticas.

4. Por otra parte, es importante señalar que los perfiles y requisitos previstos en el Memorando GI-0236 para la acreditación de "auditores de sistemas" suponen **límites y restricciones indebidas al ejercicio del control ciudadano.** Lo anterior, puesto que, según el documento mencionado, la RNEC autorizará como "auditores" exclusivamente a profesionales en ingeniería avalados en el registro del Consejo Profesional Nacional de Ingeniería COPNIA, excluyendo a expertos en sistemas que hayan estudiado una carrera es distinta a la de ingeniería o si no cuenta con el registro COPNIA, sin considerar experiencias y trayectorias diversas.

   Es importante destacar que tales disposiciones resultan más restrictivas a lo contemplado en el artículo 45 de la Ley 1475 de 2011, pues en esa ley no se incorporan requisitos para los auditores de sistemas. De igual forma, tal previsión también desconoce la Resolución 1707 de 2019 del CNE (aún vigente), en cuyo artículo 10 relacionado con las auditorías de sistemas no contempla requisitos para la acreditación. **Para la MOE estos requisitos son desproporcionales, arbitrarios y limitan la participación ciudadana.**

5. **Falta de publicidad de los resultados de las pruebas y simulacros de las herramientas tecnológicas.** Con independencia de las limitaciones o restricciones de estos ejercicios, resulta fundamental que los resultados de los mismos sean públicos previo a la fecha en que los software entrarán en funcionamiento, pues ello redunda en garantías para la ciudadanía en torno a las medidas adoptadas para la vigilancia y supervisión de los sistemas que serán empleados para los escrutinios de sus votos.

6. Por otra parte, si bien el denominado "Plan de Auditoría" presentado por la RNEC también incluía a "**misiones internacionales de observación electoral**", hasta la fecha no se ha informado si alguna de estas misiones se encuentra realizando una auditoría al sistema, y en su caso, los alcances de la misma.

7. **Con relación a la auditoría externa al software a cargo de DISPROEL**, hasta el momento solo se tiene conocimiento que esta estará a cargo de Jahv Mcgregor S.A.S.; sin embargo, no se ha proporcionado información alguna respecto del respectivo plan de auditoría, cómo se está ejecutando, cuáles han sido los hallazgos y recomendaciones que ha presentado esta firma auditora y si estas han sido adoptadas por parte del contratista.

8. **Por lo que hace a la auditorías interna y externa al software a cargo de INDRA**, aún no se ha brindado información alguna en torno a los resultados de la primera, y la "institución de educación superior" a cargo de la segunda. Tampoco se conocen los respectivos planes de trabajo.

9. Hasta la fecha la RNEC no ha proporcionado la información solicitada por la MOE respecto de las **medidas para garantizar la seguridad e integridad de la información cargada a los respectivos software**. En particular, el funcionamiento, los mecanismos de autenticación y validación de los miembros de las comisiones escrutadoras, el resguardo, seguridad y almacenamiento de la información, así como los mecanismos a través de los cuales se llevará a cabo la transmisión de información entre los dos software de escrutinio ("carga de los archivos de niveles inferiores").

10. **En cuanto a la solicitud de observación electoral en torno a dichos procesos por parte de la MOE y Fundación Karisma**, preocupa que hasta el 22 de febrero no se haya resuelto la solicitud de ser acreditados como observadores para poder realizar control político a lo que la RNEC denomina la "auditoría" del software de escrutinios, incluidas las presentaciones, simulacros y pruebas con representantes y "auditores" que se hagan de dichos sistemas.

11. Ahora bien, partiendo nuevamente de los planteamientos formulados por el Consejo de Estado, resulta indispensable contar con información en torno al **desarrollo de capacidades internas por parte del CNE y la RNEC** para el manejo y administración del software de escrutinios que será de propiedad del Estado.

    Lo anterior, tomando en consideración que ese alto tribunal no solo conminó a la Organización Electoral para que adquiriera el software de escrutinios desde y para el Estado, sino que además realizara "*los trámites para designar el personal idóneo para la prestación del servicio de soporte técnico especializado que se requiera, para la vigilancia y control del aplicativo a utilizar*".

12. Por último, tomando en consideración el papel que los órganos de control ejercen para un control preventivo y posterior del funcionamiento de los respectivos software, resulta indispensable conocer qué **accesos o mecanismos de control y seguimiento tienen las autoridades como la Procuraduría General de la Nación en la implementación de estos software de escrutinio**. La RNEC tampoco ha brindado información alguna sobre esto.

4. Medidas urgentes para generar garantías de transparencia en el funcionamiento, la integridad y la seguridad de los software de escrutinios.

Según se desprende de lo expuesto, la implementación de los software de escrutinios que serán empleados para las elecciones a Congreso 2022 se caracterizan por un proceso de contratación realizado tardíamente y de manera exprés, una decisión de la RNEC de separar el desarrollo de los escrutinios en dos contratos (uno propiedad del Estado y otro de privados) que se concentran en etapas distintas del proceso de escrutinio, así como la ausencia de información y garantías suficientes en torno tanto al desarrollo de las herramientas tecnológicas, como de la realización de las respectivas auditorías.

Ante este panorama, resulta indispensable que la RNEC adopte medidas urgentes para transparentar las actividades que se están llevando a cabo y que resultarán en la incorporación de estas nuevas tecnologías para las elecciones a celebrarse el 13 de marzo próximo. Sobre todo, porque a menos de tres semanas de realizarse las elecciones de Congreso 2022, **será imposible que las organizaciones políticas realicen una auditoría a los software de escrutinios.**

Por esta razón, es necesario que la RNEC realice todas las acciones necesarias para eliminar cualquier barrera al acceso a la información que pudiera afectar la trazabilidad completa en torno a la consolidación y transmisión de los resultados de los escrutinios en sus distintas etapas. Por todo lo anterior la MOE solicita que:

1. La RNEC realice un simulacro público, en presencia de los medios de comunicación y de cara a la ciudadanía para que se tenga claridad sobre el funcionamiento de los software de escrutinios, y las medidas implementadas para garantizar la integridad y seguridad de la información procesada a través de los mismos.

2. En lo que resta de las elecciones a Congreso de la República, la RNEC fortalezca los canales de comunicación con las organizaciones políticas, sociedad civil y se socialicen y hagan públicos los planes de auditoría, planes de prueba y planes de trabajo de los software de escrutinios que vienen desarrollando las empresas DISPROEL e INDRA, así como sus resultados.

   Lo anterior, al tratarse de los únicos ejercicios de auditoría que serán realizados a los software de escrutinios que serán utilizados para la consolidación de los resultados electorales oficiales de los comicios a Congreso 2022.

3. Es necesario que se garantice a las organizaciones políticas, ciudadanía y organizaciones de observación electoral la entrega de información de todos los documentos electorales que se generan con ocasión al conteo de votos y

escrutinios, para que de esta manera se pueda hacer la trazabilidad de la información relativa a los resultados electorales. Con este propósito:

3.1.1. La RNEC debe diseñar y hacer público un protocolo para la entrega de la información, a través del cual se especifiquen los canales para la recepción de esta y el listado de funcionarios que estarán a cargo. Esta información se debe entregar día a día durante el desarrollo de los escrutinios, sin que ello signifique restricciones al acceso a la información que se solicite con posterioridad.

3.1.2. En dichos protocolos se debe garantizar, como mínimo, la entrega de la siguiente información:

- Copia de todos los logs que se generan. Estos deben ser entregados en estricto orden DIVIPOL (zona, puesto y mesa).
- Entrega de los MMV en archivo plano.
- Acta de entrega del software.
- E24, E26 y AGE. Esta información debe ser entregada día a día en archivo plano y en estricto orden DIVIPOL (zona, puesto y mesa)
- E-14 (delegados, claveros, transmisión). En estricto orden DIVIPOL (zona, puesto y mesa).

Las medidas anteriores resultan indispensables para garantizar la transparencia en torno al funcionamiento, integridad, seguridad y resultados no solo de los software empleados para los escrutinios, sino principalmente, respecto de sus resultados. Ello a fin de generar confianza y certeza por parte de la ciudadanía, sobre todo, ante la imposibilidad que la autoridad electoral generó para la realización de auditorías por parte de organizaciones políticas y organizaciones interesadas.