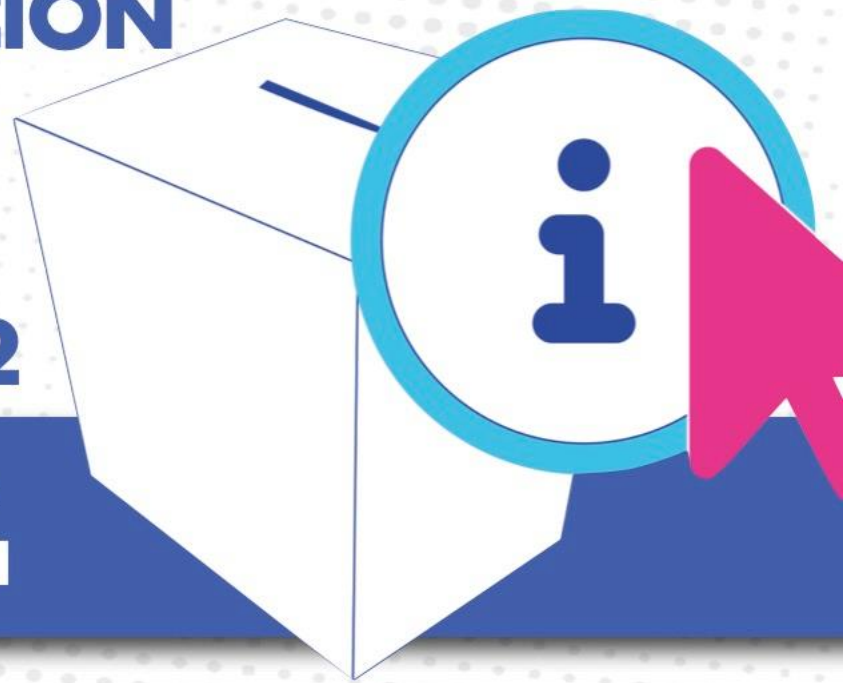


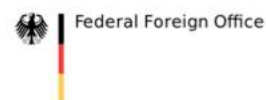


EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN DURANTE LAS ELECCIONES EN COLOMBIA 2022

Una mirada desde la
observación electoral



Con el apoyo de:



Coordinación y elaboración:

Dirección Nacional

Alejandra Barrios Cabrera
Directora Nacional

Pamela San Martín Ríos y Valles
Consultora Internacional

Administración Pública y Transparencia

Marlon David Pabón Castro
Coordinador

Juan Felipe Ávila Ávila
Investigador

Adrián Contreras Cerón
Investigador

Por sus valiosas contribuciones a este documento y su enorme trabajo en la promoción del derecho de acceso a la información pública electoral, destacamos los aportes de:

Observatorio Político-electoral de la Democracia

Mauricio Andrés Vela Barón
Coordinador

Diego Alejandro Rubiano Plazas
Sub-coordinador

Observatorio de Justicia Electoral

Camilo Mancera Morales
Coordinador

Danilo Sepúlveda Rodríguez
Sub-coordinador

EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN DURANTE LAS ELECCIONES EN COLOMBIA 2022

Una mirada desde la observación
electoral

03/10/2022

Esta publicación contó con el apoyo del Ministerio Federal de Relaciones Exteriores de Alemania por ifa (Institut für Auslandsbeziehungen) y programa de financiación ZIVIK. Su contenido es responsabilidad exclusiva de la Misión de Observación Electoral.

TABLA DE CONTENIDO

I.	PRESENTACIÓN.	5
II.	HALLAZGOS GENERALES: GARANTÍAS Y RESTRICCIONES EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.	10
	1. Los avances en materia de política pública sobre acceso a la información no han contemplado de manera específica la materia electoral.	10
	2. Los datos que se generan y procesan en las elecciones en su mayoría no cumplen con los estándares de acceso a la información.	10
	3. La tercerización de los procesos electorales también ha limitado o retrasado el acceso a la información pública.	11
	4. El acceso a la información se ha visto restringido por la duración en la ejecución de los contratos electorales.	12
	5. Alguna de la información electoral que se genera y procesa en las soluciones tecnológicas, y que es indispensable para el control social, no es de acceso público	12
	6. La RNEC contrató nuevas tecnologías para incorporarlas al proceso electoral sin brindar una explicación clara sobre la pertinencia de estas adquisiciones.	13
	7. La poca capacidad de control del CNE para garantizar el acceso a la información en materia electoral, e incidir en garantías para la ciudadanía.	13
	8. Los datos generados con motivo de los procesos electorales no cumplen con los estándares de datos abiertos.	14
	9. En las Elecciones Nacionales 2022 hubo retrocesos en el acceso a la información en comparación con lo ocurrido en comicios anteriores.	14
	10. Las solicitudes de transparencia y acceso a la información presentadas en Comisiones Nacionales para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, en su mayoría, no fueron atendidas oportunamente	15
	11. Restricciones para acceder a la información de las auditorías aplicadas a las soluciones tecnológicas de las elecciones.	15
	12. La imposibilidad de que se realicen auditorías técnicas e independientes a cargo de organizaciones políticas, misiones de observación electoral y terceros interesados	16
III.	RECOMENDACIONES PARA AVANZAR HACIA MAYORES GARANTÍAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y UNA POLÍTICA DE DATOS ABIERTOS EN MATERIA ELECTORAL.	16
	1. Elaboración de un diagnóstico sobre las afectaciones al derecho del acceso a la información con un enfoque de transparencia focalizada en asuntos electorales.	16
	2. Formulación e implementación de un plan de capacitación y fortalecimiento en materia de acceso a la información.	17
	3. Avanzar en la transparencia activa en términos de la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre acceso a la información.	17
	4. Adopción de una política de divulgación proactiva, no restringida, de los datos electorales.	17
	5. Prever contractualmente tanto la publicidad la información relacionada las soluciones tecnológicas utilizadas, así como la respuesta de los contratistas a las solicitudes de información.	18
	6. Socialización de las rutas de acción de la Procuraduría General de la Nación (PGN).	18
	7. Seguimiento de las solicitudes de información electoral por parte de la PGN.	18
	8. Presentación, ante las Comisiones Nacionales de Garantías Electorales, de informes periódicos por parte de la Organización Electoral, sobre las solicitudes de acceso a la información recibidas.	18

9. Fortalecer la política de Gobierno Abierto en materia electoral.	19
10. Disponibilidad permanente de la información electoral capturada, almacenada y procesada a través de soluciones tecnológicas	19
11. Publicación oportuna y completa del Plan Anual de Adquisiciones de la RNEC y seguimiento por parte de los órganos de control.	19
12. Divulgación proactiva de información generada por el CNE.	20
13. Mejoras en el funcionamiento del portal de CUENTAS CLARAS.	20
14. Convocatoria a mesas técnicas sobre la contratación electoral de 2023, con garantías de acceso a la información.	20
15. La RNEC debe garantizar el desarrollo de auditorías técnicas, independientes y públicas por parte de terceros y organizaciones políticas.	20
16. Es necesario que se divulguen los resultados, hallazgos y recomendaciones que se derivan de las auditorías que son contratadas por la RNEC.	21
17. Mejorar la planeación en la convocatoria de las pruebas y simulacros de las diferentes soluciones tecnológicas que serán implementada en las elecciones.	21

EL DERECHO AL ACCESO A LA INFORMACIÓN DURANTE LAS ELECCIONES EN COLOMBIA 2022. UNA MIRADA DESDE LA OBSERVACIÓN ELECTORAL

RESUMEN EJECUTIVO

I. PRESENTACIÓN

Un proceso electoral es el conjunto de actos y procedimientos previstos constitucional y legalmente para la renovación periódica y pacífica de los poderes públicos de un país. Es, asimismo, el mecanismo a través del cual la ciudadanía ejerce sus derechos políticos, y a partir de ello, dota de legitimidad a quienes gobernarán y representarán a una sociedad por un periodo determinado.

Por esta razón, a nivel internacional se ha destacado la necesidad de que tanto la ciudadanía como los distintos intervinientes en los procesos electorales puedan conocer, dar seguimiento y ejercer control político a las distintas etapas del proceso electoral, a fin de garantizar su participación efectiva y generar confianza tanto en su desarrollo como en los resultados que derivan del mismo.

Una herramienta indispensable para lograrlo es la transparencia en las acciones estatales y el ejercicio efectivo del derecho al acceso a la información. Pues tal como lo ha señalado la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (en adelante CIDH), “A través del acceso a la información pública se pueden proteger derechos y prevenir abusos de parte del Estado [...]. El acceso a la información es también una herramienta particularmente útil para el ejercicio informado de otros derechos como los derechos políticos [...]”¹.

Los distintos ordenamientos jurídicos establecen los mecanismos específicos a través de los cuales la ciudadanía puede acceder a la información pública en poder del Estado, ya sea estableciendo obligaciones de transparencia activa (en caso de la información que debe ser divulgada y publicada proactivamente por parte de la organización electoral) o pasiva (tratándose de información a la que se tendrá acceso solo en la medida en que esta es solicitada) a cargo de las distintas autoridades. Sin embargo, las buenas prácticas en materia electoral a nivel internacional tienden cada vez más a que la organización electoral implemente mecanismos de transparencia activa, que favorezcan el acceso sencillo,

¹ Relatoría Especial para la Libertad de Expresión, Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “El derecho de acceso a la información pública en las Américas. Estándares interamericanos y comparación de marcos legales.”, OEA/Ser.L/V/II; CIDH/RELE/INF.7/12; 30 de diciembre de 2011; par. 2 y 3.

proactivo y permanente por parte de cualquier persona, sin restricciones innecesarias o injustificadas.

De otra parte, la progresiva incorporación de herramientas tecnológicas en las distintas etapas de los procesos electorales, mismas que suponen de la ciudadanía y los actores electorales una mayor capacidad técnica para su control y vigilancia, genera un deber adicional a la organización electoral para brindar no solo la información correspondiente, sino garantías de seguridad sobre la misma, del adecuado funcionamiento de los respectivos sistemas, y del resguardo y trazabilidad de la información correspondiente.

Es por ello que, como un aporte a la integridad de las elecciones y al control político sobre las mismas, en diferentes países e iniciativas lideradas desde la sociedad civil se ha avanzado en la incorporación de una política de datos electorales abiertos (respecto de aquella información procesada a partir de las distintas herramientas tecnológicas), lo cual combina tecnología, el desarrollo de infraestructura al interior de las autoridades y acceso oportuno a la información a través de mecanismos que permitan la consulta, descargue, procesamiento y reutilización.

En particular, si bien en Colombia el artículo 6 de Ley 1712 de 2014, define los “datos abiertos” como “todos aquellos datos primarios o sin procesar, que se encuentran en formatos estándar e interoperables que facilitan su acceso y reutilización, los cuales están bajo la custodia de las entidades públicas o privadas que cumplen con funciones públicas y que son puestos a disposición de cualquier ciudadano, de forma libre y sin restricciones, con el fin de que terceros puedan reutilizarlos y crear servicios derivados de los mismos”, no existe alguna obligación específica para que los datos electorales sean datos abiertos, por lo que los mecanismos de procesamiento y divulgación de los mismos quedan en gran medida a discreción de la organización electoral.

Derivado de lo anterior, con motivo de las elecciones de Congreso y Presidencia de la República de 2022, la MOE realizó un ejercicio de observación electoral a partir de un enfoque de acceso a la información. Esto debido que, como lo advirtió esta organización, uno de los grandes problemas de las elecciones a realizarse en el 2022 fue la poca publicidad y transparencia de las actuaciones de las autoridades electorales, especialmente de las que están a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil (en adelante RNEC).

Si bien los procesos electorales contienen otras múltiples etapas a las que se podría dar seguimiento, los componentes que fueron tenidos en cuenta para la realización de este ejercicio de observación, a fin de identificar las garantías de acceso a la información, fueron los siguientes:

- A. Contratación de bienes y servicios electorales.** En Colombia, los distintos componentes de los procesos electorales están tercerizados, por lo que la organización electoral subcontrata su ejecución con entes privados. Por esto, la transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información respecto de las contrataciones implica un ejercicio de control fundamental, pues trasciende al seguimiento de las condiciones bajo las que operan los distintos procedimientos y herramientas tecnológicas que se implementarán a lo largo del proceso electoral, así como una revisión de la adecuada gestión de los recursos públicos estatales destinados para este fin. Algunos de los hallazgos específicos en relación con el acceso a la información en este componente:
- B. Inscripción de ciudadanos y conformación del censo electoral.** La adecuada integración del censo electoral es una premisa básica para el desarrollo de comicios confiables, pues permite garantizar que todas las personas con derecho al voto podrán ejercerlo, y solo ellas. De igual forma, derivado de que la normatividad electoral colombiana permite a las y los ciudadanos elegir el lugar donde ejercerán su derecho al voto, a través del procedimiento de inscripción de cédulas, el seguimiento y la vigilancia de este permite prevenir prácticas como la trashumancia o el trasteo de votos, y generar alertas respecto de aquellos ámbitos geográficos donde se requiere fortalecer las campañas de cedulación o pedagogía electoral.
- C. Postulación y designación de jurados de votación.** El proceso para la determinación de quiénes fungirán como jurados de votación también es de enorme relevancia para la generación de confianza en el desarrollo de los procesos electorales, pues aquellos son los encargados no solo de recibir, sino de contar los votos emitidos por las y los ciudadanos. Es por ello que el seguimiento y verificación sobre el cumplimiento de los procedimientos determinados legalmente para su selección resulta fundamental, para evitar la conformación sistemática de mesas de votación que puedan tener un sesgo político a favor o en contra de alguna de las candidaturas o de las opciones políticas en contienda.
- D. Financiación de campañas electorales.** El sistema de financiación política colombiano ha estado marcado por la opacidad en el origen, monto y destinación de los recursos empleados para el desarrollo de las campañas electorales. De la mano de lo anterior, la preponderancia de la financiación de privada de campañas genera riesgos de cooptación e inequidad en el acceso a recursos. Es por lo que el establecimiento de mecanismos de transparencia y acceso a la información respecto de los ingresos y gastos destinados a la obtención del voto resulta fundamental para el desarrollo de procesos de control ciudadano, principalmente ante la debilidad institucional de dar seguimiento, vigilancia y control efectivo a los mismos, así como al cumplimiento de las restricciones legales que se han establecido.

- E. Resultados electorales preliminares: pre-conteo.** Si bien los resultados del preconteo son meramente informativos y carecen de un valor jurídico, el control político sobre los sistemas, el funcionamiento y los productos de este procedimiento son esenciales en un proceso democrático, pues constituyen la primera información que la ciudadanía recibe, la noche misma de la jornada electoral, respecto de los resultados electorales, misma que genera paz y tranquilidad pública. Adicionalmente, contienen información consolidada que puede ser contrastada y analizada tanto por la ciudadanía como por los contendientes para la confirmación de la información; incluso, para la presentación de reclamaciones en la etapa de escrutinios.
- F. Resultados electorales definitivos: escrutinios.** Esta es una de las etapas más relevantes del proceso electoral, puesto que a partir del proceso de escrutinios es que se determinan los resultados electorales definitivos de los comicios, y con ello, quienes resultaron electos para ejercer funciones de gobierno o de representación. Por lo tanto, resulta indispensable contar con la totalidad de la información desagregada, que permita revisar y dar trazabilidad a la conformación de estos.
- G. Resultado de las auditorías electorales.** Derivado de la creciente incorporación de herramientas tecnológicas para el desarrollo de los procesos electorales, tanto la realización de las auditorías electorales como la información que deriva de las mismas se torna en un elemento fundamental para garantizar la certeza, trazabilidad y veracidad de los resultados electorales.

Ahora bien, para efectos de este análisis, se tuvieron en cuenta algunas de las características de los principios sobre acceso a la información y datos abiertos incluidos tanto en las normas colombianas, como en la Iniciativa de Datos Electorales del NDI, mismos que se enuncian y explican a continuación.

Tabla. No. 1 Principios sobre acceso a la información y datos abiertos

PRINCIPIOS	EXPLICACIÓN
DESAGREGACIÓN	La información debe estar disponible de forma desagregada al nivel máximo de detalle (unidad primaria, entendida como la unidad mínima de detalle)
OPORTUNIDAD	La información debe estar disponible a tiempo para la toma de decisiones o para el ejercicio de las acciones para las cuales esta es generada.
TRANSPARENCIA ACTIVA	La información es divulgada y publicada proactivamente por parte de la autoridad que la tiene bajo su poder.
DESCARGA ÍNTEGRA Y EN BLOQUE	La información debe estar disponible para consulta y descarga en su totalidad, y contenida en un solo archivo.
NO EXCLUSIVIDAD	La información debe estar disponible para cualquier usuario sin que se requieran mecanismos personalizados de acceso a la misma.

DISPONIBILIDAD PERMANENTE	La información debe poder ser consultada y descargada en cualquier momento posterior a su generación, conservándose un archivo histórico de la misma.
ASEQUIBILIDAD	La información debe ser fácilmente accesible y estar contenida en una ubicación de fácil acceso (intuitivo).
COMPRESIBLE	La información debe presentarse con herramientas que permitan el fácil seguimiento y entendimiento para el usuario.
CALIDAD	La información debe ser legible, presentarse sin errores y tener una estructuración lógica.
DATOS ANALIZABLES	La información debe estar disponible en un formato que permita su procesamiento y análisis.
TRANSPARENCIA PASIVA	La información es entregada solo a quien la solicita formalmente o de forma expresa.
TRAZABILIDAD	La información disponible debe permitir el seguimiento a los cambios que ha sufrido y la identificación de datos como fechas de creación, publicación, modificación, corrección y actualización.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley 1712 de 2014 y la Iniciativa de Datos Electorales Abiertos NDI.

II. HALLAZGOS GENERALES: GARANTÍAS Y RESTRICCIONES EN EL ACCESO A LA INFORMACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.

1. Los avances en materia de política pública sobre acceso a la información no han contemplado de manera específica la materia electoral. En documentos como el CONPES 4070 de 2021 “Lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado Abierto”, no se observa un desarrollo especial en relación con las garantías y mecanismos que en asuntos electorales deben disponer las autoridades electorales para que la ciudadanía en general, organizaciones de observación electoral, organizaciones políticas y cualquier actor interesado, pueda acceder de manera oportuna a todo el conjunto de datos que se generan y procesan durante las elecciones.
2. Los datos que se generan y procesan en las elecciones en su mayoría no cumplen con los estándares de acceso a la información. Del análisis realizado por la MOE durante las elecciones de Congreso y Presidencia de la República 2022, se identificó que, si bien los documentos electorales de interés público en su mayoría no son secretos, estos se comparten de manera tal que no cumplen con todas las condiciones requeridas dentro de la Ley 1712 de 2014 para materializar efectivamente el derecho fundamental que tienen los colombianos de tener acceso en los tiempos, formas y formatos adecuados a la información en poder de la Organización Electoral como sujeto obligado por la norma mencionada.

En términos de transparencia activa, el nivel de acceso a la información varía dependiendo del componente a analizar, lo que evidencia que institucionalmente, no existe un compromiso por parte de la Organización Electoral de ser proactiva al momento de publicar el conjunto de datos que son necesarios para el control político a la gestión pública y para generar mecanismos de transparencia.

El mayor nivel de acceso a la información se observó en materia de resultados electorales, pues la información disponible era muy amplia, aunque su consulta no era abierta, sino de acceso restringido. Del otro lado del espectro se encuentran los datos relacionados con la inscripción de ciudadanos y la conformación del censo electoral, mismos que no son de acceso público. En un punto intermedio se encontró la información relativa a la contratación y presupuesto de la RNEC, pues si bien la misma se compartió de forma proactiva (en términos de la obligación legal), no siempre se siguieron a cabalidad los principios establecidos en la norma. Por ejemplo, al divulgar su Plan Anual de Adquisiciones de 2021, este no contenía las contrataciones que se

realizarían relacionadas con las elecciones de 2022; estas fueron incorporadas pocos días antes de la apertura de los procesos de selección correspondientes, o incluso el mismo día, perdiendo con ello el sentido mismo de su publicación, como un instrumento de transparencia para advertir con la suficiente antelación la proyección de contratación de las entidades estatales.

En términos de transparencia pasiva, en aquellos casos en los que, a falta de información proactiva, esta se solicitó formalmente, las respuestas tampoco fueron consistentes, incluso en los tiempos de entrega y en la calidad de la información para efectos de su procesamiento y análisis.

De forma generalizada se observó una demora en la respuesta a los derechos de petición, derivado de la modificación de los términos de respuesta en pandemia, lo que generó una afectación particular al ejercicio efectivo del derecho al acceso a la información, teniendo en cuenta que las elecciones son un proceso democrático de corta duración. En algunos casos, la entrega tardía de información se justificó en que debía ser consultada con los contratistas a cargo de las soluciones tecnológicas encargadas de almacenar y procesar los datos solicitados, lo que incluso llevó a que alguna de la información solicitada nunca fuera entregada. En cuanto a la calidad de esta, se observó una deficiencia en la desagregación de la información, al no estar disponible al nivel máximo de detalle; asimismo, muchas de las bases de datos entregadas estaban atomizadas, sin que pudieran descargarse en un archivo único, lo que dificultó su análisis.

- 3. La tercerización de los procesos electorales también ha limitado o retrasado el acceso a la información pública.** La información que se produce y almacena en las diferentes etapas del proceso electoral está a cargo de empresas privadas que suscribieron uno o varios contratos con la RNEC. Ahora bien, cuando se solicitó información que en principio no estaba reservada y que debió haberse generado de acuerdo con los lineamientos contractuales, la respuesta de la Registraduría fue que esta estaba en cabeza del contratista y que se debía esperar su entrega. Esto evidencia cómo la tercerización de los bienes y servicios electorales limita el derecho al acceso a la información, la cual debido a su relevancia debería ser administrada y suministrada por una autoridad electoral y no depender de los trámites y tiempos de respuesta de un privado frente al cual se vuelve difusa la exigencia de las garantías de acceso a la información.

Esto se presentó en las solicitudes de información sobre: (i) la designación y sorteo de jurados de votación; (ii) el proceso de inscripción de cédulas, específicamente en aquellos casos en los que se requerían datos técnicos para identificar las causas de las fallas generadas durante la inscripción a través del sistema no presencial (web), y (iii) en asuntos relacionados con la implementación de los software de escrutinios.

La tercerización de los componentes electorales también supone un límite al acceso a la información debido a la propiedad intelectual de los contratistas sobre las licencias de los software que con que se ejecutan las elecciones. Por la protección legal de la que goza ese derecho y ante la falta de una previsión contractual previa que garantice el acceso a la información, no es posible revelar la información relacionada con el desarrollo y funcionamiento interno de las soluciones tecnológicas utilizadas en el marco de los procesos electorales que son provistas por terceros. Quizás el caso más llamativo de esta situación se refleja en las barreras que existen para acceder al código fuente del software de escrutinios, cuya titularidad ha sido tradicionalmente de los contratistas, pues todas las solicitudes de la ciudadanía u otros actores interesados en las que se pide hacer pública esta información son desestimadas, aduciendo que es de carácter confidencial por considerarse secreto empresarial.

- 4. El acceso a la información se ha visto restringido por la duración en la ejecución de los contratos electorales.** Para garantizar de forma efectiva el derecho al acceso a la información en poder del Estado, esta debe estar disponible permanentemente y alojada en sitios administrados por las entidades públicas (entre otros elementos). Sin embargo, mucha de esta información es capturada, almacenada y procesada por empresas privadas a través de servicios como las soluciones tecnológicas. Derivado de ello, luego de la ejecución de los contratos, la misma ya no está disponible a través de los mecanismos o plataformas que se habían dispuesto para su acceso, lo que obstaculiza y dificulta enormemente la consulta y procesamiento de esta información. Ejemplos de ello los encontramos en los datos relacionados con los resultados electorales (preconteo y escrutinio) o con el sorteo y designación de jurados de votación. Una vez finalizado el contrato y el proceso electoral, la información ya no está disponible en la interfaz y/o servidores donde originalmente fue compartida y la RNEC no la aloja en un lugar accesible.

Aunque es de destacar que en el caso de los resultados del preconteo (formularios E-14) y las actas de escrutinios esta información es alojada permanentemente, su descarga no se puede hacer masiva y en bloque por puesto de votación. Ahora bien, mucha de esta información, luego de transcurrido el proceso electoral, solo es accesible a partir de solicitudes mediante derechos de petición.

- 5. Alguna de la información electoral que se genera y procesa en las soluciones tecnológicas, y que es indispensable para el control social, no es de acceso público.** De acuerdo con los anexos técnicos de los contratos mediante los cuales se adquirieron las soluciones tecnológicas electorales, los proveedores de estas debían procesar diferentes conjuntos de datos estadísticos a partir de la información allí generada, y proporcionar accesos restringidos exclusivamente a organismos de control y organizaciones políticas. Estos datos, que correspondían a cuestiones tan importantes como, por ejemplo, alertas de fallos en la implementación de las soluciones tecnológicas en la inscripción de ciudadanos y comportamientos

electorales atípicos en la postulación de jurados de mesa de votación, no fueron socializados con la ciudadanía proactivamente, aun cuando en su mayoría de ninguna manera gozaban de reserva legal, ni compartidos en las condiciones adecuadas tras solicitarlos en múltiples ocasiones.

6. **La RNEC contrató nuevas tecnologías para incorporarlas al proceso electoral sin brindar una explicación clara sobre la pertinencia de estas adquisiciones.** Más allá de lo expuesto en los estudios de necesidad y factibilidad que soportan contratos suscritos por la RNEC, para la ciudadanía no fue claro por qué la autoridad electoral invirtió recursos en soluciones tecnológicas como la inscripción de ciudadanos vía web o la aplicación de control de puestos. Peor aún, hasta la fecha se desconoce si, tras acoplar y ejecutar esos sistemas por primera vez al proceso electoral, los productos tuvieron los resultados esperados sobre las elecciones en relación con el valor por el que fueron contratados.

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. 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 comprender su utilidad en el proceso electoral, lo cual además debe estar acompañado de la socialización oportuna de los mecanismos para garantizar el resguardo y la seguridad de la información, considerando que varias de las herramientas, como la de inscripción de cédulas o del sorteo y postulación de jurados de votación, utilizan datos sensibles de las y los ciudadanos.

7. **La poca capacidad de control del CNE para garantizar el acceso a la información en materia electoral, e incidir en garantías para la ciudadanía.** La logística de las elecciones y todas las decisiones que de ella se derivan, entre esas la incorporación de nuevas tecnologías, la contratación de las auditorías (sus alcances y restricciones, así como la divulgación de sus resultados), entre otros elementos, son decididos y contratados por la RNEC, sin que existan espacios abiertos y públicos de discusión con organizaciones de la sociedad civil, partidos políticos e incluso con el Consejo Nacional Electoral, como lo manifestaron en medios de comunicación algunos magistrados miembros de esa autoridad. En relación con lo último, se evidencia una falta de coordinación y articulación interinstitucional entre la RNEC y el CNE para discutir asuntos esenciales la transparencia y legitimidad de las elecciones. Adicionalmente, esto evidencia una poca capacidad de seguimiento y control por parte del CNE a toda la logística electoral y a la gestión misma que desarrolla la RNEC, lo que no permite garantizar derechos ciudadanos entre esos el acceso a la información en los casos en los que esta se ve restringida.

- 8. Los datos generados con motivo de los procesos electorales no cumplen con los estándares de datos abiertos.** Las bases de datos que alojan información de las distintas etapas del proceso electoral desconocen varios de los principios de los datos abiertos. En primer lugar, muchos de estos son de acceso restringido y no cuentan con una versión pública (no cumplen con el principio de no exclusividad), como los relacionados con los escrutinios, archivos planos como el MMV; o si lo hacen, presentan limitaciones de formato que impiden su fácil procesamiento, como es el caso de la información concerniente a financiación de campañas publicada en Cuentas Claras (no cumple con el principio de datos analizables).

Así mismo, cuando se garantiza el acceso a través de plataformas restringidas, este se limita a la visualización de la información a partir de datos o tableros interactivos que no permiten la descarga completa y en bloque, como en el caso de la relativa a jurados de votación. Además, algunas bases de datos no están construidas con el máximo nivel de desagregación, tal cual sucedió con el censo electoral donde por aproximadamente nueve meses, desde el inicio de esta etapa, no fue posible distinguir los datos por puestos de votación en zonas urbanas y rurales. Adicionalmente, muchos de los archivos están atomizados en pequeñas partes, con lo cual el costo de la consolidación de la base de datos corre por cuenta del usuario, sin contar con que a menudo no es posible rastrear la trazabilidad de las diferentes actualizaciones de dichas bases de datos.

El hecho de que la gran mayoría de la información no es publicada en formatos abiertos, sino que se accede a través de usuarios y contraseñas, ha complejizado el análisis de esta información, la cual está construida y presentada en herramientas que no permiten el fácil seguimiento y entendimiento para el usuario, ya que en algunas ocasiones las bases de datos no vienen acompañadas de manuales de exploración de datos o tableros interactivos que hagan comprensible y útil su contenido.

- 9. En las Elecciones Nacionales 2022 hubo retrocesos en el acceso a la información en comparación con lo ocurrido en comicios anteriores.** A lo largo de las elecciones a Congreso y Presidencia de la República 2022, la MOE identificó un retroceso en materia de acceso a la información en algunos procedimientos implementados, toda vez que no fue posible acceder a información de calidad, oportuna y procesable como a la que se había tenido acceso en anteriores procesos electorales. Por ejemplo, en lo relacionado con el proceso de inscripción de cédulas para la conformación del censo electoral. Esto evidentemente fue un obstáculo que impidió el derecho de acceso a la información pública; pero que además limitó la posibilidad de presentar alertas oportunas ante posibles irregularidades.

Lo anterior no solo es contrario al principio de progresividad en el ejercicio de los derechos, sino que impide o dificulta que la ciudadanía ejerza un control a la gestión de las autoridades electorales, el cual es posible por medio de dicho acceso, en

detrimento de la transparencia y la lucha para prevenir los riesgos de corrupción en el actuar estatal.

- 10. Las solicitudes de transparencia y acceso a la información presentadas en Comisiones Nacionales para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, en su mayoría, no fueron atendidas oportunamente.** A través del Decreto 2821 del 03 de diciembre de 2013 el Ministerio del Interior creó la Comisión para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales, la cual está bajo su coordinación y en la que participan las diferentes autoridades con competencia en materia electoral, las organizaciones políticas, la fuerza pública, y la MOE, que es la única organización de la sociedad civil que, de acuerdo con el reglamento, es invitada a participar. En la Comisión se discuten los diferentes asuntos relacionados con la logística y las garantías para la participación electoral y se les hace seguimiento a las diferentes solicitudes que en ella se realizan.

La MOE puso a su consideración entre otros, temas relacionados con la transparencia en la contratación por parte de la RNEC, la implementación de tecnología, la contratación de los software de escrutinios y las garantías de trazabilidad de los resultados, las auditorías de los software, y el acceso a la plataforma web para hacerle seguimiento al sorteo de jurados de votación. Si bien con posterioridad a las fallas ocurridas durante las elecciones de Congreso de la República, que generaron cuestionamientos sobre los resultados electorales, se evidenció una mayor disposición para la entrega de la información, muchas de las solicitudes presentadas en este espacio carecieron de seguimiento para ser atendidas oportunamente.

- 11. Restricciones para acceder a la información de las auditorías aplicadas a las soluciones tecnológicas de las elecciones.** En cuanto a los resultados de las auditorías a las soluciones tecnológicas, entre esas la relacionada con el software de escrutinios electorales, en diferentes oportunidades se puso de presente que hubo gran opacidad alrededor de los mismos. Durante todo el proceso de auditoría, el público en general no tuvo acceso a los hallazgos ni a las recomendaciones que se derivaron del trabajo realizado por de Jahv McGregor S.A.S., con respecto a los servicios prestados por la UT DISPROEL e Indra Colombia S.A.S., en la organización de los comicios de 2022.

Es importante señalar que la auditoría que realizó la empresa Jahv McGregor a los componentes tanto desarrollados por la UT DISPROEL e Indra Colombia S.A.S., están amparadas por cláusulas de confidencialidad que impiden o limitan que se publiquen hallazgos y recomendaciones de estas auditorías. En este sentido, la Registraduría no previó el acceso a los resultados, que debían contemplarse en las cláusulas contractuales, a pesar de la insistencia realizada por la MOE de que estos resultados fueran públicos.

De otro lado, fue poca la información que la RNEC compartió para que se conociera oportunamente cómo se llevaría a cabo la auditoría que sería aplicada al software de Escrutinio General (desarrollado por la compañía INDRA), de hecho, se generó mucha información contradictoria, como por ejemplo la promesa incumplida del acompañamiento por parte de una institución de educación superior al desarrollo del software y la falta de claridad en relación con la fallida contratación de una auditoría forense a cargo solicitada por el CNE.

12. **La imposibilidad de que se realicen auditorías técnicas e independientes a cargo de organizaciones políticas, misiones de observación electoral y terceros interesados.** Si bien las organizaciones políticas y misiones de observación electoral pudieron asistir a pruebas de funcionalidad y a diversos simulacros, aún permanece la imposibilidad de realizar auditorías por parte de estos actores.

En múltiples oportunidades señalamos que la presentación del “Plan de Auditoría” al igual que las reuniones que se derivaran de este no cumplían con los parámetros de una auditoría, en primer lugar, por los cortos tiempos con la que esta fue concebida, y en segundo lugar porque el alcance de estas “auditorías” se limitaban a espacios para participar en simulacros y pruebas a algunos de los componentes tecnológicos contratados para las elecciones. Con relación a esto último, las mismas organizaciones políticas manifestaron su descontento, debido que, de acuerdo con lo manifestado por sus auditores, el conjunto de pruebas y simulacros de las que constaba el Plan de Auditoría no respondía a las necesidades de una efectiva evaluación del funcionamiento de algo tan sensible como el programa informático del conteo definitivo de los votos de cara a las elecciones.

III. RECOMENDACIONES PARA AVANZAR HACIA MAYORES GARANTÍAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN Y UNA POLÍTICA DE DATOS ABIERTOS EN MATERIA ELECTORAL.

1. **Elaboración de un diagnóstico sobre las afectaciones al derecho del acceso a la información con un enfoque de transparencia focalizada en asuntos electorales.** Es necesario que en la implementación del CONPES 4070 de 2021 “Lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado Abierto”, que tendrá un plazo de cuatro (4) años desde el 2022 - 2025, las instituciones encargadas como el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República (DAPRE), en cabeza

de la Secretaría de Transparencia, y el Departamento Nacional de Planeación (DNP), elaboren un diagnóstico sobre las afectaciones al derecho del acceso a la información con un enfoque de transparencia focalizada en asuntos electorales.

Para ello se recomienda que, durante el proceso de construcción de este diagnóstico, se involucren a los organismos electorales y organizaciones de la sociedad civil que trabajan temas relacionados con las elecciones y la transparencia. Es necesario que en el mismo se indague sobre las causas de las restricciones al acceso a la información, como puede ser el déficit de capacidades de talento humano y presupuestales para implementar esta política, y se propongan soluciones a estas.

2. **Formulación e implementación de un plan de capacitación y fortalecimiento en materia de acceso a la información.** En atención al CONPES mencionado, es preciso que el Departamento Administrativo de la Función Pública y el Ministerio de Educación Nacional formulen e implementen, respectivamente, un plan de capacitación y fortalecimiento en temas de acceso a la información, tanto para los servidores públicos de las autoridades electorales como para la ciudadanía, con el cual no solo se fomenten sus aptitudes en la consolidación, disposición, divulgación, flujo, archivo, presentación, visualización, procesamiento, uso y reutilización de los documentos electorales, sino también se mejoren las vías de comunicación entre estos dos actores.
3. **Avanzar en la transparencia activa en términos de la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre acceso a la información.** Para superar las barreras de acceso a la información y fomentar la transparencia activa, se recomienda como buena práctica a la Organización Electoral adoptar lo establecido en la Ley Modelo Interamericana 2.0 sobre acceso a la información, que señala que en “caso de que por segunda vez se solicite la misma información, ésta deberá hacerse pública de manera proactiva en la página web del sujeto obligado, con independencia del formato en el que se encuentre”.
4. **Adopción de una política de divulgación proactiva, no restringida, de los datos electorales.** Se recomienda la adopción de una política de divulgación proactiva de la información relacionada con el conjunto de datos que se procesan en cada una de las etapas de las elecciones, cuyo acceso actualmente se ve limitado o restringido a partir de la solicitud de usuarios y contraseñas, como sucede con la inscripción de ciudadanos, la conformación del censo y los documentos electorales de los escrutinios y el preconteo.

Esta recomendación puede ser implementada a través de dos canales, el primero, como una medida administrativa, que sea desarrollada por la RNEC con el apoyo del CNE; o, en segundo lugar, mediante una reforma a la Ley de Acceso a la Información,

a fin de que se amplíe el rango de la información mínima obligatoria que debe estar disponible al público (artículo 9, Ley 1712 de 2014).

5. **Prever contractualmente tanto la publicidad la información relacionada las soluciones tecnológicas utilizadas, así como la respuesta de los contratistas a las solicitudes de información.** Se recomienda que dentro de las cláusulas contractuales se establezca una para garantizar que la tercerización de los componentes electorales no impida la vigilancia, supervisión y control de las soluciones tecnológicas correspondientes, previendo la publicidad de la información relativa al desarrollo y funcionamiento interno de las mismas. Por otra parte, también prever que las empresas contratistas se vean obligadas a responder, dentro de un término razonable, los requerimientos de información que eleve la RNEC derivado de las solicitudes que realicen los ciudadanos u otros actores interesados. Esta cláusula debe ser más precisa que las ya contempladas en relación con las consultas que deben ser resueltas por los supervisores de los contratos.
6. **Socialización de las rutas de acción de la Procuraduría General de la Nación (PGN).** Se insta a la Procuraduría Delegada para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad de la Procuraduría General de la Nación, incluir dentro del Plan Nacional de Garantías Electorales, acciones específicas de capacitación y divulgación para que la ciudadanía conozca las rutas de acompañamiento que desde esa entidad se puedan realizar en los casos que la RNEC y el CNE no atiende de manera oportuna y completa las solicitudes de información en materia electoral.
7. **Seguimiento de las solicitudes de información electoral por parte de la PGN.** Se recomienda a la Procuraduría Delegada para la Defensa del Patrimonio Público, la Transparencia y la Integridad de la PGN, que realice un seguimiento especial a las solicitudes de información que se realizan para cada uno de los procedimientos electorales (tanto de la RNEC y el CNE), y que sus hallazgos sean incorporados en los informes periódicos que dicha entidad elabora.
8. **Presentación, ante las Comisiones Nacionales de Garantías Electorales, de informes periódicos por parte de la Organización Electoral, sobre las solicitudes de acceso a la información recibidas.** Se recomienda a la Organización Electoral que, en el marco de la próximas Comisiones Nacionales de Garantías Electorales, rinda informes periódicos que contengan: (i) el número de solicitudes de acceso a la información relativas al proceso electoral que fueron elevadas a su despacho, (ii) cuántas de ellas fueron resueltas satisfactoriamente, (iii) el tiempo promedio de respuesta, (iv) la estadística sobre los temas más recurrentes, (v) la cantidad de solicitudes que fueron denegadas y, por último, (vi) los motivos por los que fueron denegadas dichas peticiones.

9. **Fortalecer la política de Gobierno Abierto en materia electoral.** Al Gobierno Nacional y Congresistas se les recomienda que, como medida para combatir la corrupción, dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026, se fortalezca la política de Gobierno Abierto, en términos de los compromisos internacionales en esta materia, incorporando acciones de transparencia focalizadas en materia electoral, para garantizar el acceso a la información que es producida en cada una de las etapas electorales, como medida de transparencia activa, la cual debe ser alojada en el portal de datos.gov.co. Entre ellas: (i) la relacionada con la financiación de las campañas electorales, conforme a como se actualiza en el portal CUENTAS CLARAS; (ii) las estadísticas sobre el comportamiento de inscripción de cédulas desagregada por urbano y rural y al máximo nivel de detalle (puesto de votación); (iii) los datos (sin incluir información sensible) del sorteo y designación de jurados de votación; y (iv) los datos del preconteo y escrutinios.

10. **Disponibilidad permanente de la información electoral capturada, almacenada y procesada a través de soluciones tecnológicas.** Se le recomienda a la RNEC que toda la información que es capturada, almacenada y procesada por empresas privadas a través de servicios como las soluciones tecnológicas, y que no contenga datos sensibles sea alojada en un sitio web de la entidad y que sea administrada por esta, lo que garantice su permanencia en el tiempo y que pueda ser reutilizada para diferentes fines entre ellos el control político, académicos, de contraste entre diferentes procesos electorales.

11. **Publicación oportuna y completa del Plan Anual de Adquisiciones de la RNEC y seguimiento por parte de los órganos de control.** En lo relacionado con la contratación de los bienes y servicios electorales, es necesario que la RNEC publique de forma oportuna y completa el Plan Anual de Adquisiciones. Entendiendo por “oportuna”, que la información sea pública dentro de un plazo suficiente para que se pueda facilitar que, tal como lo señala Colombia Compra Eficiente, “las entidades contratantes aumenten la probabilidad de lograr mejores condiciones de competencia a través de la participación de un mayor número de oferentes”; y por “completa”, que la totalidad de los contratos que previsiblemente deben suscribirse en un ejercicio presupuestal sean incluidos desde su publicación inicial.

La publicidad oportuna y completa del Plan Anual de Adquisiciones facilita que las organizaciones de observación electoral y la ciudadanía en general conozca cuáles serán los componentes técnicos y logísticos que serán contratados, posibilitando así su participación, control y vigilancia. Dicha información además debe ser socializada en las Comisiones Nacionales de Seguimiento Electoral para la formulación de las recomendaciones y sugerencias pertinentes.

Asimismo, se le recomienda a la Procuraduría General de la Nación y la Contraloría General de la República que efectúen un seguimiento a la publicación y actualización del Plan Anual de Adquisiciones.

12. **Divulgación proactiva de información generada por el CNE.** Se le recomienda al CNE que dentro de su portal web dedique un espacio para la divulgación proactiva de la información relacionada con: (i) las solicitudes de anticipo, los tramites que se adelantan, los valores aprobados y las organizaciones políticas a las que se les otorgará; (ii) las acciones que adelantan los Tribunales de Garantías Electoral (informes), así como el proceso de integración de los Tribunales y el presupuesto asignado; (iii) las decisiones que adelanta en materia de investigación sobre incumplimiento de la normatividad electoral.
13. **Mejoras en el funcionamiento del portal de CUENTAS CLARAS.** Se le recomienda al CNE que, en el acceso a consulta ciudadana del portal de CUENTAS CLARAS, se permita la descarga masiva, completa y en bloque de la información relacionada con la financiación de las campañas tanto de las candidaturas como de lo relacionado con los gastos generados por los grupos significativos de ciudadanos durante el proceso de recolección de firmas.
14. **Convocatoria a mesas técnicas sobre la contratación electoral de 2023, con garantías de acceso a la información.** Que la RNEC en coordinación con el CNE, a través de su Presidencia, convoquen a mesas técnicas con la participación de organizaciones políticas, misiones de observación electoral y organizaciones interesadas, para que de manera oportuna se puedan presentar recomendaciones a la contratación que se dispondrá para las elecciones de 2023.

En estas mesas técnicas, se debe garantizar que en cada uno de los componentes que se contratan incorporen las garantías para el acceso a la información en materia electoral, la cual debe ser oportuna, entregada sin dilación, en formatos procesables, descargable al máximo nivel de detalle y publicada proactivamente.

15. **La RNEC debe garantizar el desarrollo de auditorías técnicas, independientes y públicas por parte de terceros y organizaciones políticas.** Si bien las organizaciones políticas, organismos de control, misiones de observación electoral y otros actores pudieron asistir a pruebas de funcionalidad y a diversos simulacros, aún permanece la imposibilidad de realizar auditorías por parte de estos actores.

En este sentido, es necesario que para las elecciones de autoridades locales de 2023 la RNEC se comprometa a diseñar, conjuntamente con los actores interesados, un Plan de Auditoría que no se limite a un ejercicio de observación, sino que garantice el acceso a todos los requerimientos técnicos en los que se soportan los respectivos

software, así como poder realizar las pruebas de funcionalidad, programación y seguridad, y en el que se contemplen plazos razonables para presentar recomendaciones y observaciones y que estas sean tenidas en cuenta, previo al uso de las soluciones tecnológicas, entre esas el software de escrutinios. Lo anterior debe ser previsto desde la etapa precontractual.

- 16. Es necesario que se divulguen los resultados, hallazgos y recomendaciones que se derivan de las auditorías que son contratadas por la RNEC.** Es necesario que en la etapa precontractual se revisen las cláusulas de confidencialidad que impiden o limitan que se publiquen hallazgos y recomendaciones de estas auditorías. De igual manera, se deben estructurar de manera oportuna los cronogramas para el desarrollo de estas auditorías, los canales de difusión de sus resultados y la presentación pública de las medidas que se adopten derivadas de sus hallazgos.

Las características de los elementos que serán auditados deben partir de un proceso de articulación entre la RNEC y el CNE en el que además se tenga en cuenta las recomendaciones que pueden llegar a presentar los organismos de control, organizaciones políticas, misiones de observación electoral, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía interesadas. Estas discusiones se deben dar con anterioridad a la estructuración de los documentos técnicos que soportan la contratación, para que se garantice su inclusión.

- 17. Mejorar la planeación en la convocatoria de las pruebas y simulacros de las diferentes soluciones tecnológicas que serán implementada en las elecciones.** Para cada proceso electoral, la RNEC ha mejorado los mecanismos de difusión y la planeación en la convocatoria de las pruebas y simulacros para cada una de las soluciones tecnológicas; sin embargo, en aras de que se garantice el acceso a toda la información que es socializada en estos espacios y para que no se presenten obstáculos que limiten la concurrencia, es necesario que la RNEC elabore y socialice de manera oportuna los cronogramas (indicando hora y lugar), la cual se recomienda sea alojada en el sitio web de la RNEC y el CNE y en el que además se compartan las actas de estas reuniones y documentos soportes (como presentaciones, entre otros).