



# MONITOREO Y HALLAZGOS SOBRE LA CONTRATACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS ELECTORALES Y LAS GARANTÍAS DE ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA

**Congreso y Presidencia (2022)**  
**Autoridades Locales (2023)**



30 de enero de 2024  
Cuarta actualización

# ¿Por qué la MOE le hace un seguimiento a la contratación de las elecciones?



moE  
Misión de Observación Electoral

#Elecciones 2023

1. Las elecciones en Colombia son **tercerizadas**.  
La RNEC contrata con terceros privados el grueso de la logística de las elecciones.
2. Entre 2011 y 2023, la RNEC ha adjudicado 57 contratos para la adquisición de los principales bienes y servicios utilizados en el desarrollo de los procesos electorales durante ese periodo, por un valor aproximado de **2.070.281.958 USD\***.
3. Las decisiones que adopten las autoridades electorales en los procesos de contratación deben ser **oportunas, transparentes, participativas y abiertas al escrutinio público**.

# A. Contratación de las elecciones en Colombia: Congreso y Presidencia (2022) y Autoridades Locales (2023)\*



#Elecciones 2023

## 1. Contratación elecciones de Congreso y Presidencia 2022.

- Entre septiembre de 2021 y marzo de 2022, la MOE **identificó** un total 13 contratos para el proceso electoral celebrados por la RNEC por el valor global de **337.534.382 USD\*\***.
- De estos, se destacan **tres (3) contratos**, bajo los cuales se adquirieron **16 bienes y servicios electorales** por **326 millones de USD** y uno (1) de auditoría externa, por valor de **2.763.125 USD\*\***.

## 2. Contratación elecciones de autoridades locales 2023.

- Entre diciembre de 2022 y agosto de 2023, la MOE **identificó** un total 15 contratos para el proceso electoral celebrados por la RNEC por el valor global de **367.056.370 USD\*\***.
- De estos, se destacan **tres (3) contratos**, bajo los cuales se adquirieron **15 bienes y servicios electorales** por **316 millones de USD** y uno (1) de auditoría externa, por valor de **4.848.634 USD\*\***.

\* La MOE ha logrado identificar estos contratos registrados en el SECOP II a corte del 4 de septiembre de 2023.

\*\* Los valores en USD relacionados con contratos para las Elecciones de Autoridades Locales (2023) están con tasa de cambio de \$4.063, a fecha del 4 de septiembre de 2023. Mientras tanto, los valores en USD relacionados con contratos para las Elecciones de Congreso y Presidencia (2022) están con tasa de cambio de \$3.981, del 31 de diciembre de 2021.

# Contratación RNEC - Elecciones 2022



No.	Modalidad selección	Bienes y servicios electorales	Cuantía en pesos	Cuantía en dólares	Contratista	Fecha de firma
1	Selección abreviada	INSCRIPCIÓN DE CIUDADANOS INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS JURADOS DEVOTACIÓN KIT ELECTORAL VALIDACIÓN BIOMÉTRICA INFOVOTANTES TESTIGOS CONTROL DE PUESTOS PRECONTEO ESCRUTINIOS DIGITALIZACIÓN E-14 SEGURIDAD INFORMÁTICA RED DE COMUNICACIONES	\$ 1.239.918.339.645	US\$ 311.459.015	UT DISPROEL 2022 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. Seguridad Móvil de Colombia S.A. Securid SAS. Prosegur de Colombia SA. Asesoría en Sistematización de Datos SAS. Colombia Telecomunicaciones SA. Sociedad Operadora SAS	13 sep. 2021
2	Selección abreviada	DIVULGACIÓN DE RESULTADOS	\$ 34.093.980.422	US\$ 8.564.175	INDRA COLOMBIA SAS	1 oct. 2021
3	Selección abreviada	AUDITORÍA	\$ 11.000.000.000	US\$ 2.763.125	JAHV MCGREGOR S.A.S	10 nov. 2021
4	Selección abreviada	ESCRUTINIOS GENERALES	\$ 27.000.000.000	US\$ 6.782.216	INDRA COLOMBIA SAS	29 dic. 2021

\* La cuantía de los contratos corresponde al valor sin adiciones.

# Contratación RNEC - Elecciones 2022



No.	Modalidad selección	Bienes y servicios electorales	Cuantía en pesos	Cuantía en dólares	Contratista	Fecha de firma
5	Contratación directa	SEGURO COLECTIVO DE VIDA	\$ 347.379.803	\$ 87.259	UT LA PREVISORA S.A. - POSITIVA COMPASIA DE SEGUROS S.A	22 nov. 2021
6	Contratación directa	APOYO A ESCRUTINIOS GENERALES	\$ 9.016.987.000	\$ 2.265.006	EMPRESA RECURSOS TECNOLÓGICOS S.A. E.S.P.	2 feb. 2022
7	Mínima cuantía	ENCUENTROS REGIONALES (CAPACITACIÓN)	\$ 94.418.100	\$ 23.717	EVENTOS Y PROD. SALOMON SAS	16 feb. 2022
8	Contratación directa	ALQUILER DE ÁREA	\$ 5.004.567.182	US\$ 1.257.113	CORPORACIÓN DE FERIAS Y EXPOSICIONES S.A	1 feb. 2022
9	Contratación directa	APOYO A MISIONES DE OBSERVACIÓN INTERNACIONAL	\$ 3.338.000.400	US\$ 838.483	COMPENSAR	2 feb. 2022
10	Contratación directa	PLAN DE MEDIOS	\$ 1.593.962.755	US\$ 400.393	TELECAFÉ LTDA	2 dic. 2022
11	Contratación directa	MISIÓN DE EVALUACIÓN INTERNACIONAL DE SISTEMAS	\$ 618.045.442	US\$ 155.249	IIDH-CAPEL	10 mar. 2022
12	Contratación directa	CAPACITACIÓN A PERSONAL	\$ 2.866.000.000	US\$ 719.920	COMPENSAR	2 feb. 2022
13	Contratación directa	TRANSPORTE AÉREO	\$ 8.832.690.004	US\$ 2.218.711	SATENA	1 oct. 2021

\* La cuantía de los contratos corresponde al valor sin adiciones.

**TOTAL COP: \$ 1.343.724.370.753**

**TOTAL USD: \$ 337.534.382**

# Contratación RNEC- Elecciones 2023



No.	Modalidad selección	Bienes y servicios electorales	Cuantía en pesos	Cuantía en dólares	Contratista	Fecha de firma
1	Selección abreviada	INSCRIPCIÓN DE G.S.C. INSCRIPCIÓN DE CIUDADANOS	\$ 205.923.159.013	US\$ 50.682.540	UT IDC 2023	23 dic. 2022
2	Selección abreviada	INSCRIPCIÓN DE CANDIDATOS JURADOS DEVOTACIÓN KIT ELECTORAL VALIDACIÓN BIOMÉTRICA INFOVOTANTES TESTIGOS ELECTORALES CONTROL DE PUESTOS PRECONTEO DIGITALIZACIÓN E-11 DIGITALIZACIÓN E-14 SEGURIDAD INFORMÁTICA RED DE COMUNICACIONES VALIDACIÓN DE FIRMAS ESCRUTINIOS	\$ 1.004.321.513.847	US\$ 247.187.180	UT DISPROEL 2023 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. Seguridad Móvil de Colombia S.A. Securid SAS. Prosegur de Colombia SA. Asesoría en Sistematización de Datos SAS. Colombia Telecomunicaciones SA. Sociedad Operadora SAS	30 may. 2023
3	Selección abreviada	DIVULGACIÓN DE RESULTADOS	\$ 74.345.000.000	US\$ 18.298.056	INDRA COLOMBIA S.A.S	27 jul. 2023
4	Selección abreviada	AUDITORÍA	\$ 19.700.000.000	US\$ 4.848.634	JAHV MCGREGOR S.A.S	17 ago. 2023

\* La cuantía de los contratos corresponde al valor sin adiciones.

# Contratación RNEC -Elecciones 2023



No.	Modalidad selección	Bienes y servicios electorales	Cuantía en pesos	Cuantía en dólares	Contratista	Fecha de firma
5	Contratación directa	CIBERSEGURIDAD AVANZADA	\$ 92.582.021.817	US\$ 22.786.616	CS.SEGURIDAD CIBERNÉTICA.	26 dic. 2022
6	Contratación directa	PLAN DE MEDIOS	\$ 36.392.593.502	US\$ 8.957.074	TELECAFÉ	29 may. 2023
7	Contratación directa	CONSULTAS POPULARES	\$ 16.217.568.643	US\$ 3.991.526	UT DISPROEL CONSULTAS 2023	29 may. 2023
8	Contratación directa	ALQUILER DE ÁREA	\$ 3.475.078.663	US\$ 855.299	CORFERIAS	26 jun. 2023
9	Contratación directa	SEGURO COLECTIVO DE VIDA	\$ 895.824.733	US\$ 220.484	ALLIANZ SEGUROS DEVIDA S.A:	27 jun. 2023
10	Contratación directa	i-ELECTO (PEDAGOGÍA)	\$ 14.575.000.000	US\$ 3.587.251	AL-DESARROLLO	4 jul. 2023
11	Contratación directa	ASISTENCIA TÉCNICA INAL	\$ 823.955.746	US\$ 202.795	IIDH - CAPEL	2 ago. 2023
12	Contratación directa	ASISTENCIA A EXPERTOS INALES	\$ 880.487.024	US\$ 216.709	COMPENSAR	9 ago. 2023
13	Contratación directa	ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN	\$ 11.445.800.000	US\$ 2.817.081	CANAL ZOOM	11 ago. 2023
14	Contratación directa	CAPACITACIÓN A JURADOS	\$ 4.611.393.347	US\$ 1.134.973	FUNDACIÓN COOPEREN	22 ago. 2023
15	Contratación directa	TRANSPORTE AÉREO	\$ 5.160.639.013	US\$ 1.270.155	SATENA	26 jun. 2023

\* La cuantía de los contratos corresponde al valor sin adiciones.

**TOTAL COP: \$ 1.491.350.035.348      TOTAL USD: \$ 367.056.370**

## B. Hallazgos identificados



#Elecciones 2023

**I** **Primer hallazgo:** La RNEC no divulgó el cronograma de contratación (Transparencia)

**II** **Segundo hallazgo:** La contratación no concuerda con el calendario electoral (Planeación)

**III** **Tercer hallazgo:** El software de escrutinios no es de propiedad del Estado

**IV** **Cuarto hallazgo:** Limitaciones a la competencia en la contratación de la RNEC

**V** **Quinto hallazgo:** Restricciones a las auditorías

**VI** **Sexto hallazgo:** Fallas en el funcionamiento de algunos softwares contratados por la RNEC

# I

## Primer hallazgo:

### La RNEC no divulgó el cronograma de contratación (Transparencia)

#### I.1. Uso inadecuado del Plan Anual de Adquisiciones

- El Plan Anual de Adquisiciones es una herramienta creada en el **Estatuto Anticorrupción** para **fomentar la competencia** en los procesos de compras públicas y el **ejercicio de acciones de control y vigilancia** por parte de la ciudadanía y distintos actores interesados en los procesos de selección de los contratistas.
- Si bien la RNEC publicó los correspondientes PAA el 31 de enero de 2022 y 2023, respectivamente, estos **no proyectaron las contrataciones electorales referidas**, ni otras que habrían sido previsibles desde ese momento.
- En cambio, la Registraduría incluyó en el PAA su intención de abrir los procesos de selección a través de actualizaciones al documento realizadas., por lo general, el mismo día, el día anterior o hasta 10 días antes a la publicación de la convocatoria, como se muestra en la diapositiva siguiente.
- El hecho de incluir las contrataciones a realizar en el PAA en el último momento convierte su elaboración y publicación en una **mera formalidad**, con lo que no solo desvirtúa el sentido de la obligación establecida a las entidades estatales de elaborarlo y publicarlo, sino que dificulta que potenciales proponentes o veedurías ciudadanas participen adecuadamente en estos procesos de contratación.



## ELECCIONES DE CONGRESO Y PRESIDENCIA 2022

Bienes y servicios electorales a proveer	Fecha de inclusión en el PAA	Fecha de apertura del proceso de selección	Valor del Contrato en dólares
<ul style="list-style-type: none"><li>Inscripción de ciudadanos</li><li>inscripción de candidatos</li><li>Jurados de votación</li><li>Validación biométrica</li><li>Infovotantes</li><li>Testigos</li></ul> <ul style="list-style-type: none"><li>Control de puestos</li><li>Pre-conteo</li><li>Escrutinios</li><li>Digitalización E-I</li><li>Seguridad Informática</li><li>Red de comunicaciones</li></ul>	30 jul. 2021	30 jul. 2021	US\$ 311.459.015
<ul style="list-style-type: none"><li>Consolidación y divulgación de resultados electorales</li></ul>	24 ago. 2021	27 ago. 2021	US\$ 8.564.175
<ul style="list-style-type: none"><li>Auditoría externa</li></ul>	14 sep. 2021	08 oct. 2021	US\$ 2.763.125
<ul style="list-style-type: none"><li>Escrutinios Generales</li></ul>	<b>No se publicó</b>	07 dic. 2021	US\$ 6.782.216

## ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES 2023

Bienes y servicios electorales a proveer	Fecha de inclusión en el PAA	Fecha de apertura del proceso de selección	Valor del Contrato en dólares
<ul style="list-style-type: none"> <li>Inscripción de ciudadanos y registro de GSC</li> </ul>	23 nov. 2022	23 nov. 2022	US\$ 50.682.540
<ul style="list-style-type: none"> <li>inscripción de candidatos</li> <li>Jurados de votación</li> <li>Validación biométrica</li> <li>Infovotantes</li> <li>Testigos</li> </ul> <ul style="list-style-type: none"> <li>Control de puestos</li> <li>Pre-conteo</li> <li>Escrutinios</li> <li>Digitalización E-I4</li> <li>Seguridad Informática</li> <li>Red de comunicaciones</li> </ul>	25 abr. 2023	26 abr. 2023	US\$ 247.187.180
<ul style="list-style-type: none"> <li>Consolidación y divulgación de resultados electorales</li> </ul>	7 jun. 2023	21 jun. 2023	US\$ 18.298.056
<ul style="list-style-type: none"> <li>Auditoría externa</li> </ul>	13 jul. 2023	14 jul. 2023	US\$ 4.848.634

## **I.2. Retrocesos en la publicidad de la información de la contratación**

- Para las elecciones de 2018 y 2019, la RNEC convocó a mesas técnicas con varios actores interesados para estructurar los procesos de contratación de bienes y servicios electorales.
- En contraste, para el ciclo electoral 2022-2023 no se convocaron mesas técnicas, ni se entregó información de la contratación. Ante las solicitudes de información, la RNEC indicaba que no tenía certeza del cronograma y simplemente se remitía a hacer revisión permanente del SECOP como ruta de acceso a la información.

## **I.3. Para las elecciones de 2023, la RNEC no atendió los requerimientos efectuados por la Procuraduría General de la Nación.**

- La Procuraduría, en observación a los pliegos de condiciones del proceso de selección SA 06, resaltó negativamente la falta de comunicación oportuna sobre la apertura de dicha convocatoria, lo que imposibilitó la labor de vigilancia preventiva (revisión y análisis de documentos contractuales).
- La misma entidad exhortó a la RNEC a comunicar oportunamente sobre procesos de selección pendientes para ejercer vigilancia desde la estructuración del proceso contractual.

## II

**Segundo hallazgo:**

La contratación no concuerda con el calendario electoral (Planeación)

### ELECCIONES DE CONGRESO Y PRESIDENCIA 2022

Bienes y servicios contratados	Fecha del calendario electoral	Fecha de apertura proceso de selección	Fecha de adjudicación de la contratación	Contratación Vs. Inicio de etapa electoral
Inscripción de ciudadanos	13 mar. 2021	30 jul. 2021	13 sep. 2021*	6 meses luego de iniciada la etapa
Software de escrutinios generales	13 mar. 2022	07 dic. 2021	29 dic. 2021	Faltando 2 meses y 13 días para las elecciones de Congreso
Auditoría	13 sep. 2021*	08 oct. 2021	10 nov. 2021	2 meses luego de iniciada la ejecución del primer contrato a auditar

## ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES 2023

Bienes y servicios contratados	Inicio de la etapa / Calendario electoral	Fecha de convocatoria contratación	Fecha de adjudicación de la contratación	Contratación Vs. Inicio de etapa electoral
<b>Inscripción de ciudadanos y GSC.</b>	29 oct. 2022	23 nov. 2022	23 dic. 2022**	2 meses luego de iniciada la etapa
<b>Inscripción de candidatos y otros componentes.</b>	29 jun. 2023	26 abr. 2023	29 may. 2023	Faltando 1 mes para el inicio para la inscripción de candidatos
<b>Auditoría</b>	23 dic. 2022**	14 jul. 2023	17 ago. 2023	8 meses luego de iniciada la ejecución del primer contrato a auditar

# III

## Tercer hallazgo:

### El software de escrutinios no es de propiedad del Estado

El Consejo de Estado en la Sentencia del caso MIRA conminó a la Organización Electoral para que:

- Adquiriese el software de escrutinios **“desde y para el Estado”**.
- Lo anterior, **“con el fin de evitar inconsistencias futuras en la consolidación y transmisión de la información de los escrutinios”**.
- Por lo que el software debía permitir **“una completa trazabilidad desde el escrutinio de mesa hasta la declaratoria de la elección”**.

**Para las elecciones de Presidencia y Congreso de 2022:** La RNEC adquirió un software que no cumplió con lo establecido en el caso MIRA, ya que este no garantizaba trazabilidad desde el escrutinio de mesa hasta la declaratoria de la elección. El modelo adoptado por la RNEC supuso separar el desarrollo de los escrutinios en dos contratos:

- En uno contrató los servicios de un software encargado del procesamiento de información de los escrutinios a nivel territorial (zonal, local, municipal y distrital).
- En otro que se hace cargo de lo que es el escrutinio a cargo del Consejo Nacional Electoral, cuyos derechos de propiedad fueron comprados para el Estado colombiano.

**Para las elecciones de autoridades locales de 2023:** La RNEC volvió a incumplir con el fallo del Consejo de Estado, pues los escrutinios se realizaron con software de privados. El software de escrutinios de propiedad del Estado que adquirió el Estado en 2021 por COP 27.000.000.000 (USD 6.7M) no pudo ser utilizado por su naturaleza.

# IV

## Cuarto hallazgo:

### Limitaciones a la competencia en la contratación de la RNEC

#### 4.1. Modalidad de selección del contratista (Tiempo)

- La modalidad tradicional para la contratación de los principales bienes y servicios electorales ha sido la Selección Abreviada, bajo la causal de Defensa y Seguridad Nacional.
- La pregunta es: ¿cómo es que una simplificación de las etapas para escoger los contratistas encargados de proveer los distintos bienes y servicios de los comicios podría brindar una mayor garantía de la protección del orden institucional que la que brindaría escogerlos cumpliendo con todas las fases de una Licitación Pública?
- En el caso de los cuatro procesos de selección abreviada de la contratación de los principales bienes y servicios electorales de 2023, hubo siempre un único proponente y transcurrieron **solo 15 días hábiles, en promedio, entre la fecha de apertura y el cierre del proceso de contratación de cada uno.**

**ELECCIONES DE CONGRESO Y PRESIDENCIA 2022**

Modalidad de selección	Causal	Bienes y servicios contratados	Fecha de Convocatoria	Fecha de Cierre	Diferencia en días	Cuantía COP	Cuantía USD
<b>Selección abreviada</b>	Defensa y seguridad nacional	Inscripción de ciudadanos	30 jul. 2021	27 ago. 2021	28	\$ 1.239.918.339.645	US\$ 311.459.015
		Inscripción de candidatos					
		Jurados de votación					
		Kit electoral					
		Validación biométrica					
		Infovotantes					
		Testigos y control de puestos					
		Preconteo					
		Escrutinios					
		Digitalización e-I4					
		Seguridad informática y red de comunicaciones					
<b>Selección abreviada</b>	Defensa y seguridad nacional	Auditoría externa	8 oct. 2021	2 nov. 2021	26	\$ 11.000.000.000	US\$ 2.763.125
<b>Selección abreviada</b>	Defensa y seguridad nacional	Escrutinios generales	7 dic. 2021	23 dic. 2021	17	\$ 27.000.000.000	US\$ 6.782.216
<b>Selección abreviada</b>	Defensa y seguridad nacional	Consolidación y divulgación de resultados	27 ago. 2021	20 sep. 2021	25	\$ 34.093.980.422	US\$ 8.564.175



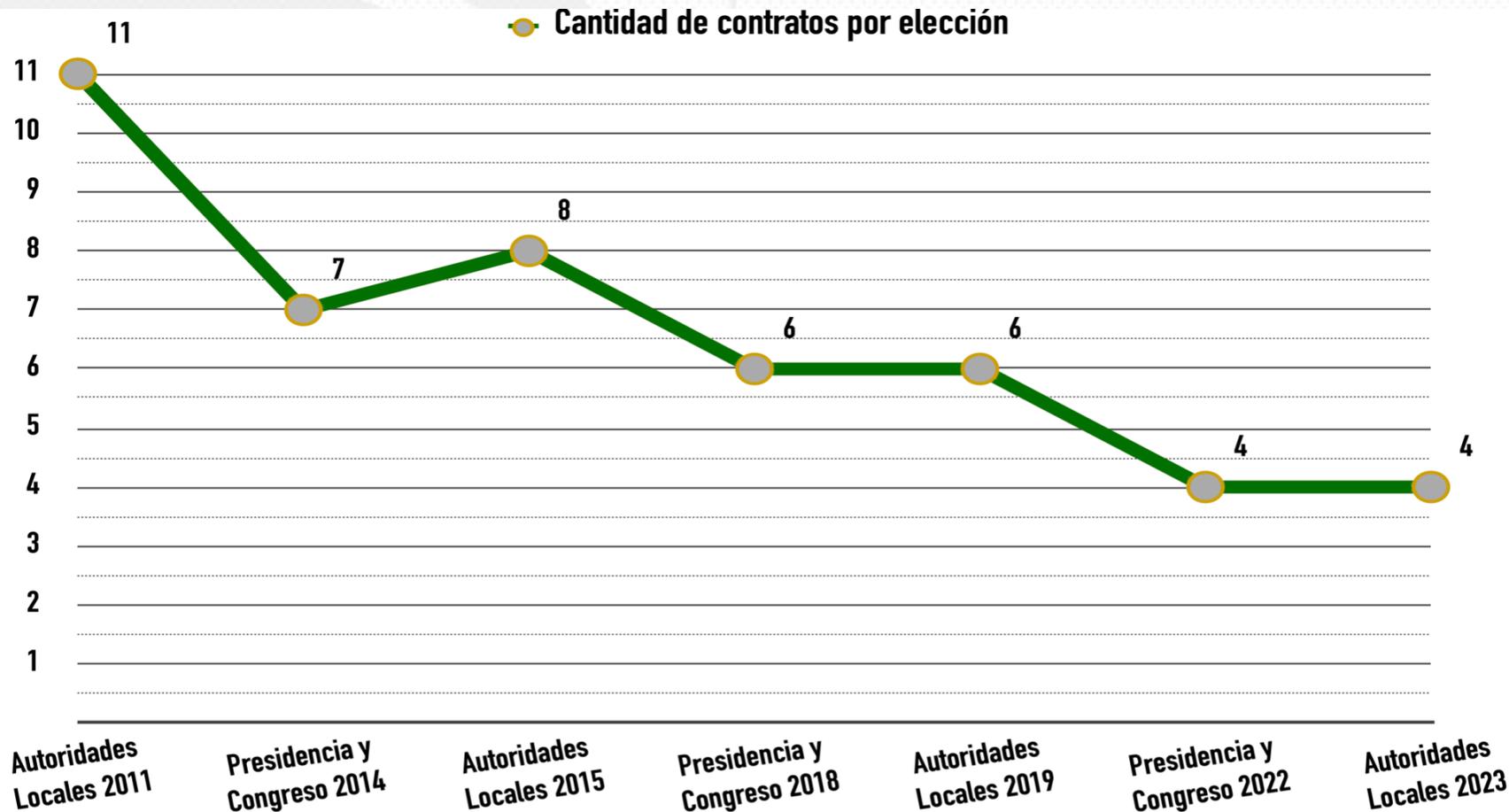
## ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES 2023

Modalidad de selección	Causal	Bienes y servicios contratados	Fecha de Convocatoria	Fecha de Cierre	Diferencia en días	Cuantía COP	Cuantía USD
Selección abreviada	Defensa y seguridad nacional	Inscripción de ciudadanos	26 abr. 2023	17 may. 2023	22	\$ 1.004.321.513.847	US\$ 247.187.180
		Inscripción de candidatos					
		Jurados de votación					
		Kit electoral					
		Validación biométrica					
		Infovotantes					
		Testigos y control de puestos					
		Preconteo					
		Escrutinios					
		Digitalización e-I4					
Seguridad informática y red de comunicaciones							
Selección abreviada	Defensa y seguridad nacional	Inscripción de ciudadanos y registro de grupos significativos de ciudadanos	23 nov. 2022	13 dic. 2022	21	\$ 205.923.159.013	US\$ 50.682.540
Selección abreviada	Defensa y seguridad nacional	Auditoría externa	14 jul. 2023	03 ago. 2023	21	\$ 19.700.000.000	US\$ 4.848.204
Selección abreviada	Defensa y seguridad nacional	Consolidación y divulgación de resultados	21 jun. 2023	12 jul. 2023	22	\$ 74.345.000.000	US\$ 18.298.056

## 4.2. Esquema o estructura de la contratación

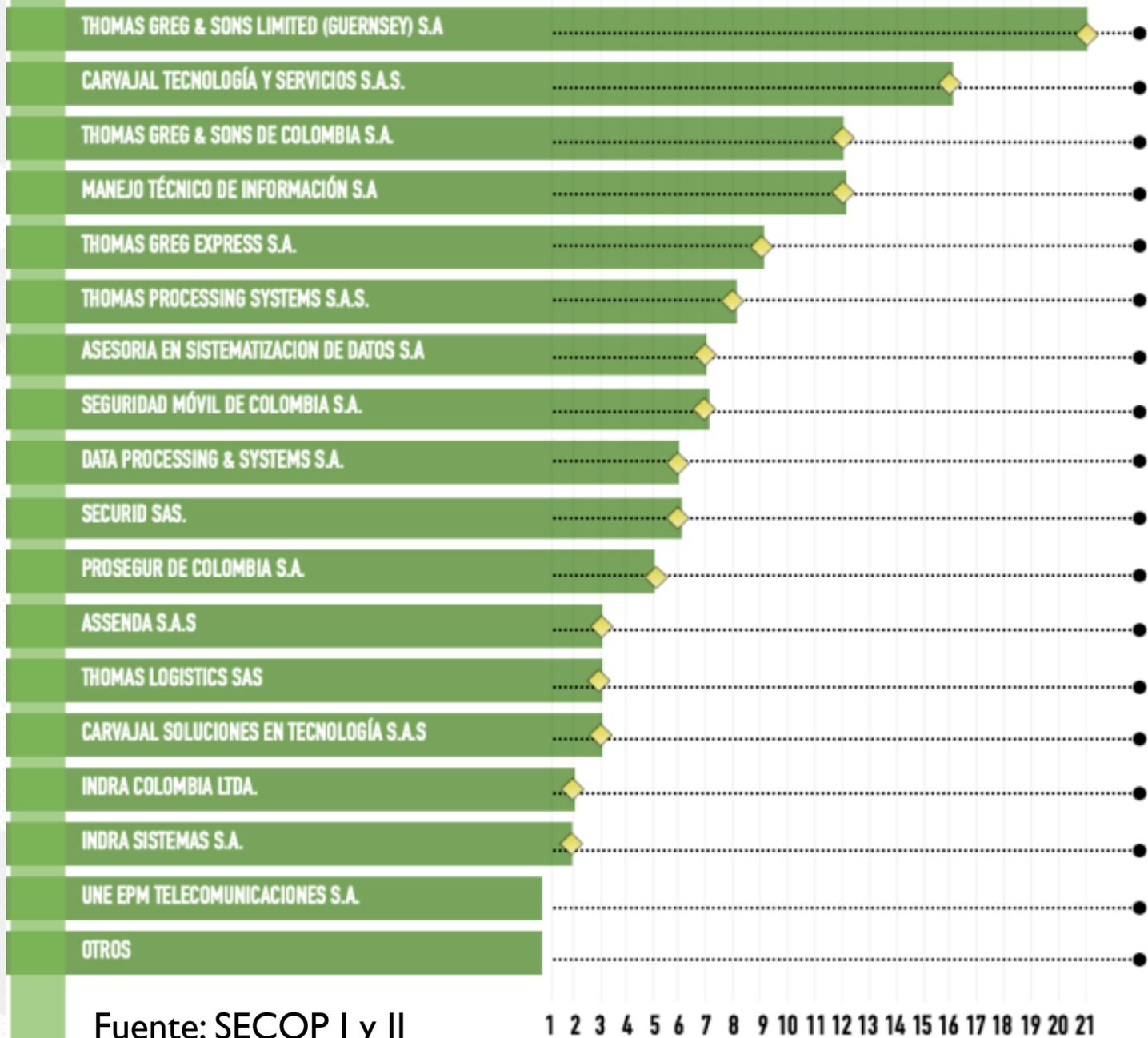
En la última década, la RNEC ha optado cada vez más por soluciones integrales como estructura de contratación.

La RNEC **no ha expuesto un estudio técnico** que fundamente la necesidad de englobar en una solución integral la gran mayoría de los asuntos tecnológicos y logísticos.



Agregar la adquisición de bienes y servicios bajo un mismo objeto contractual supone una **posible barrera de entrada a potenciales proponentes**. Debido a que es muy difícil que un proveedor esté en la capacidad de suministrar todos los productos de una determinada cadena de valor, gran parte de ellos resultarán excluidos.

## ¿Cuántas veces integraron las Uniones Temporales?



Fuente: SECOP I y II



#Elecciones 2023

### 4.4. La repetición del adjudicatario o grupos de adjudicatarios (concentración de contratistas)

En la última década, se ha producido la selección de un mismo grupo de contratistas para la prestación de bienes y servicios electorales con contratos por sumas billonarias. Este grupo está compuesto por las siguientes empresas, las cuales conforman diferentes uniones temporales para postularse en los procesos de selección de la RNEC.

# V

## Quinto hallazgo: Restricciones a las auditorías

### 5.1. Auditoría única contratada por la RNEC

#### Para las elecciones de Congreso y Presidencia de 2022:

- El 10 de noviembre de 2021, la RNEC seleccionó a la empresa JAHV MCGREGOR S.A.S. para auditar el contrato de solución integral adjudicado a la UT Disproel 2021 y el contrato de consolidación y divulgación de resultados adjudicado a INDRA Colombia S.A.S.
- En cuanto al **contrato para la compra de un software de escrutinio general**, la RNEC se comprometió que la auditoría sería interna y contaría con acompañamiento de una institución de educación superior o compañía especializada. Esto no sucedió. Se contrató una empresa y no hubo acompañamiento de ninguna universidad.



- Posteriormente, el 10 de marzo de 2022 (a solo tres días de las elecciones de Congreso de 2022), **se suscribió adición al contrato** por \$ 2.986.900.000 (USD 750.000), para prestar los servicios de auditoría al software de **escrutinio general** desarrollado por INDRA Colombia S.A.S.
- Entre tanto, la Registraduría Nacional **modificó el contrato** suscrito con la empresa INDRA Colombia S.A.S. a fin de permitir que esta tarea de acompañamiento no estuviera sujeta exclusivamente a una institución de educación.
- Hasta el 24 de mayo de 2022, en el marco de un Taller del Software de Escrutinio convocado por la Registraduría se informó a los asistentes que se había seleccionado a la **empresa SecPro como la encargada de hacer el acompañamiento y evaluación a la auditoría del software.**
- De otro lado, el Consejo Nacional Electoral solicitó a la RNEC la contratación de una **auditoría forense** para esclarecer lo ocurrido con los problemas en la transmisión de los resultados electorales del 13 de marzo. Sin embargo, dicha solicitud fue denegada.

## 5.2. Plan de auditorías para las organizaciones políticas y la observación electoral



#Elecciones 2023

A. Las actividades que realizaron las organizaciones políticas y misiones de observación electoral, de acuerdo con lo descrito en los “Programas Generales de Auditorías” de 2022 y 2023, **no pueden entenderse como una auditoría**. Se acercan más a ejercicios de observación, por las siguientes razones:

- Los programas o planes de auditoría no contemplan un plazo suficiente para que los profesionales auditores puedan realizar una revisión completa. De igual manera no se determina el nivel de acceso que podrán tener los auditores para realizar el análisis del código fuente.
- “Exponer” la funcionalidad y el código fuente de los software y participar en los simulacros y pruebas de funcionalidad, no cumple con los requerimientos técnicos necesarios para que se realicen las auditorías por parte de terceros independientes.
- **No se contemplan mecanismos que aseguren la socialización de los hallazgos y recomendaciones** que se deriven de las actividades de acompañamiento técnico que realizarán las organizaciones políticas y las misiones de observación electoral.
- Hay tardanza en la entrega de manuales de usuario de los sistemas a ser auditados, así como también de los cronogramas de actividades de los Planes de Auditoría, lo cual genera restricciones a los auditores.

### 5.3. Retrocesos en los tiempos para la contratación de la auditoría externa

Las acciones para la consecución de los servicios de auditoría se vienen realizando tardíamente. Es más, la situación se agravó para las Elecciones de Autoridades Locales de 2023 frente a lo que ya había ocurrido en las Elecciones de Congreso y Presidencia en 2022.

#### 2022

**Fecha de la elección:** 13 de marzo de 2022

**Fecha de adjudicación de contrato de auditoría externa:** 10 de noviembre de 2021

**Diferencia en meses** 4,1 meses de antelación

#### 2023

29 de octubre de 2023

14 de agosto de 2023

2,5 meses de antelación

La adjudicación tardía del contrato de auditoría puede profundizar el riesgo de no contar con el tiempo suficiente para que realizar recomendaciones a partir de las cuales se hagan mejoras en los sistemas. Adicionalmente, la auditoría pasó de tener un valor de US\$ 2.763.125 en 2022 a US\$ 4.848.634 en 2023.

## 5.4. Auditorías contratadas por la RNEC con cláusulas de confidencialidad

- 1) Las cláusulas de confidencialidad sobre los servicios de auditoría se incluyeron tanto en 2022 y 2023.
- 2) Por tanto, no ha sido posible acceder a los resultados de las auditorías sobre los sistemas electorales.
- 3) No hubo un informe público de hallazgos y correctivos adoptados durante el proceso electoral.
- 4) Tampoco se conocen cuáles serán las mejoras recomendadas para los siguientes procesos electorales.
- 5) En ese sentido, emergen dudas sobre cuál es la utilidad de las auditorías externas contratadas.

## 5.5. Falta de explicación frente a las problemáticas en el funcionamiento de los sistemas

No hubo información oficial con relación a los siguientes problemas en los sistemas identificados para los últimos comicios:

- 1) Fallas en la transmisión del preconteo (2022).
- 2) Fallas en el proceso de inscripción de ciudadanos (2022).
- 3) Fallas en el software para la postulación y designación de jurados (2023).
- 4) Fallas en el sistema contratado para la inscripción de candidaturas (2023).

## 5.6. Auditorías posteriores a la implementación de soluciones tecnológicas

La auditoría a los contratos de bienes y servicios electorales **comenzó mucho después de que varios de estos productos ya hubiesen sido implementados** para etapas de calendario de elecciones finalizadas a la fecha.

**Para las Elecciones de Congreso y Presidencia de 2022:**

**Servicios implementados antes del inicio de la auditoría externa**



↓

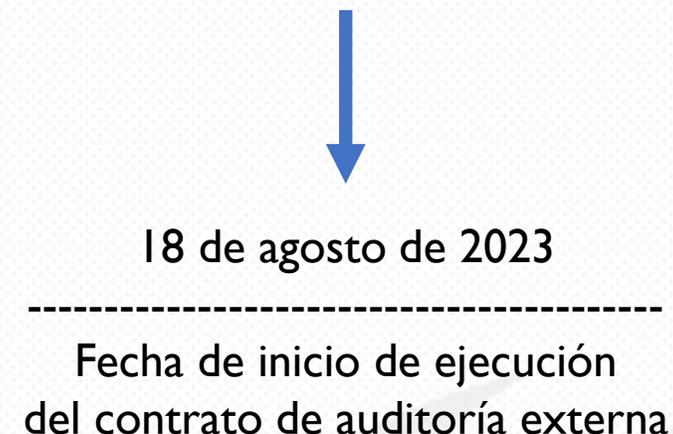
16 de noviembre de 2021

-----

Fecha de inicio de ejecución del contrato de auditoría externa

## Para las Elecciones de Autoridades Locales de 2023:

### Servicios implementados antes del inicio de la auditoría externa



Se desconoce el cronograma de entrega de los bienes y servicios electorales por parte del contratista, por cuanto es imposible contrastar el porcentaje de ejecución para la fecha en que se puso en marcha la auditoría.

# VI

## Sexto hallazgo:

Fallos en el funcionamiento de algunos softwares contratados por la RNEC

### Elecciones de 2022: Inscripción virtual de cédulas

#### Confusión sobre los vínculos de consulta

Falta de claridad sobre los vínculos en la página web de la RNEC para consultar:

- el lugar de votación antes de la inscripción para esta elección y
- el resultado de la inscripción de cédulas.

No se difundió el propósito y la diferencia de cada vínculo.

#### Fallas en la plataforma web

Caída de la plataforma web para inscribir las cédulas de manera virtual. Entre el 3 y el 7 de enero de 2022.

No se difundió información sobre el número de inscripciones validadas, repetidas o que no finalizaron el proceso.

#### Problemas con la validación facial

La Registraduría desmontó la validación facial obligatoria para completar la inscripción, requiriéndola posteriormente.

Faltó pedagogía y mensaje claro advirtiendo que les iba a llegar un correo para completar la inscripción y el plazo máximo (2 días).

- Se desconoce el número de ciudadanos afectados por las problemáticas de validación facial.
- **Contradicción en las cifras de número de ciudadanos inscritos.**
- **Nunca se tuvo información del censo.**

## Problemas en el software de sorteo y conformación de jurados de votación: Elecciones 2023

1. **La solución informática para la postulación y sorteo de jurados de votación presentó fallos desde el inicio de su puesta en operación.** Esto generó dificultades para que las organizaciones postulantes generaran el cargue de la información, esto a su vez causó retrasos en el desarrollo de simulacros y demás procesos establecidos en el calendario del sorteo.
2. Debido a lo anterior, **la RNEC modificó las fechas para:**
  - a. El cargue de jurados de votación.
  - b. El cruce de información de los ciudadanos postulados.
  - c. Exclusión de ciudadanos de las bases de datos para el sorteo de jurados.
  - d. El desarrollo de simulacros del sorteo y para la revisión del código fuente del software.
3. Los problemas previos a la puesta en marcha y ejecución del software de sorteo de jurados de votación llevaron a que el proveedor y la RNEC dispusieran **de una plataforma de contingencia que no cuenta con:**
  - a. Las funcionalidades de veeduría sobre el cargue y sorteo de jurados de votación.
  - b. Las medidas que habían sido ofrecidas inicialmente en el software para generar una mayor rigurosidad en la designación aleatoria y heterogénea de jurados.

4. No hubo un simulacro formal sobre el software de contingencia antes de ponerlo en marcha para el sorteo definitivo de jurados de votación. Solo se realizaron pruebas internas del funcionamiento del software de contingencia, donde **no participó la auditoría externa**, antes de control, auditores de organizaciones políticas ni la observación electoral.
5. En el ejercicio de exposición del código fuente de la solución informática para la postulación y sorteo de jurados de votación adelantado el día 18 de octubre de 2023, que fue posterior a la realización del sorteo de jurados de votación definitivo, fue posible identificar:
  - a. La solución de contingencia se utilizó en un ambiente local de instalación en los equipos de cada registraduría a nivel municipal, **lo que evitaría la dependencia de un entorno web y una consulta masiva de datos en una sola base nacional.**
  - a. En la solución tecnológica inicial, se establecían 5 nichos de extracción de jurados de votación, a saber, Organizaciones políticas, Empresas públicas, Empresas privadas, Universidades públicas y Universidades privadas. Sin embargo, la solución de contingencia solamente tiene un nicho de asignación, en el que pierde relevancia el origen de las postulaciones, y solo crea un criterio de priorización determinado por el nivel educativo de cada persona postulada, y el cual se centra en personas con educación universitaria.

- Luego de las fallas en el software de jurados de votación, en la modificación del contrato realizado por la RNEC (Otro Sí 01), se realizaron los siguientes ajustes en el valor del contrato:
  - Valor software jurados (plataforma inicial): COP \$8.297.917.441 → USD \$2.016.542
  - Descuento: COP \$1.032.009.900 → USD \$250.428. Se descontó un 12 % del valor.
  - Precio final: COP \$7.265.907.541 → USD \$1.763.184

# Problemas en el software para la acreditación de testigos electorales



#Elecciones 2023

Información socializada por la MOE en la Novena Comisión Nacional para la Coordinación y Seguimiento de los Procesos Electorales. Octubre 23 de 2023.

De acuerdo con la información entregada por las organizaciones políticas, estos son algunos de los problemas que registró el software para la acreditación de testigos electorales:

## a. Creación y entrega de usuarios en la plataforma de la RNEC.

- Con respecto a la creación de los usuarios auxiliares, se reportó que los partidos y organizaciones políticas no podían crear estos usuarios directamente en la plataforma, sino que debían enviarle a la RNEC una base de datos con la información de los usuarios auxiliares para que esta entidad realizara la gestión correspondiente.
- Lo anterior generó una demora en la creación de los usuarios auxiliares para poder cargar la información de los testigos electorales.
- También se indicó que el botón para crear los usuarios no estaba habilitado en la plataforma.
- En el caso de las coaliciones políticas, el código del usuario máster se entregó únicamente al partido que encabezaba la lista de la coalición.

## b. Cargue de la información sobre testigos electorales.

- Problemas con respecto a la exclusión de testigos electorales que acababan de cumplir 18 años por una falla en la actualización de la base de datos.
- Bloqueos en la plataforma cuando la persona tenía más de un nombre.
- Las dificultades en el cargue de la información también llevaron a que algunas organizaciones políticas remitieran sus bases de datos a la RNEC.

# ANEXO I

## Principales contratos adjudicados por la RNEC – Elecciones de Congreso y Presidencia 2022



#Elecciones 2023

ELECCIONES DE CONGRESO Y PRESIDENCIA 2022								
Modalidad de selección	Causal	Bienes y servicios contratados	Fecha de Convocatoria	Fecha de Cierre	Fecha de adjudicación	Diferencia en días entre convocatoria y fecha de cierre	Cuantía COP	Cuantía USD
Selección abreviada	Defensa y seguridad nacional	Inscripción de ciudadanos	30 jul. 2021	27 ago. 2021	10 sep. 2021	29	\$ 1.239.918.339.645	US\$ 311.459.015
		Inscripción de candidatos						
		Jurados de votación						
		Kit electoral						
		Validación biométrica						
		Infovotantes						
		Testigos y control de puestos						
		Preconteo						
		Escrutinios						
		Digitalización e-14						
Seguridad informática y red de comunicaciones								
Selección abreviada	Defensa y seguridad nacional	Auditoría externa	8 oct. 2021	2 nov. 2021	9 nov. 2021	26	\$ 11.000.000.000	US\$ 2.763.125
Selección abreviada	Defensa y seguridad nacional	Escrutinios generales	7 dic. 2021	23 dic. 2021	29 dic. 2021	17	\$ 27.000.000.000	US\$ 6.782.216
Selección abreviada	Defensa y seguridad nacional	Consolidación y divulgación de resultados	27 ago. 2021	20 sep. 2021	30 sep. 2021	25	\$ 34.093.980.422	US\$ 8.564.175

Fuente: SECOP II, elaborado por la MOE

# ANEXO 2

## Principales contratos adjudicados por la RNEC – Elecciones de autoridades locales 2023



ELECCIONES DE AUTORIDADES LOCALES 2023									
Modalidad de selección	Causal	Bienes y servicios contratados	Contratistas	Fecha de Convocatoria	Fecha de Cierre	Fecha de adjudicación	Diferencia en días entre convocatoria y fecha de cierre	Cuantía COP	Cuantía USD
Selección abreviada	Defensa y seguridad nacional	Inscripción de ciudadanos	THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS PROCESSING & SYSTEMS S.A.S., MANEJO TÉCNICO DE INFORMACIÓN S.A., SEGURID S.A.S., THOMAS GREG EXPRESS S.A., SEGURIDAD MÓVIL DE COLOMBIA S.A., COMPAÑÍA TRANSPORTADORA DE VALORES PROSEGUIR DE COLOMBIA S.A., GRUPO ASESORIA EN SISTEMATIZACIÓN DE DATOS S.A.S., SOCIEDAD OPERADORA S.A.S. OPESA Y COLOMBIA TELECOMUNICACIONES S.A. E.S.P	26 de abril 2023	17 de mayo de 2023	29 de mayo 2023	21	\$ 1.004.321.513.847	US\$ 247.187.180
		Inscripción de candidatos							
		Jurados de votación							
		Kit electoral							
		Validación biométrica							
		Infovotantes							
		Testigos y control de puestos							
		Preconteo							
		Escrutinios							
		Digitalización e-14							
Seguridad informática y red de comunicaciones									
Selección abreviada	Defensa y seguridad nacional	Inscripción de ciudadanos y registro de grupos significativos de ciudadanos	UT IDC 2023 THOMAS GREG & SONS LIMITED (GUERNSEY) S.A., THOMAS GREG & SONS DE COLOMBIA S.A., THOMAS GREG EXPRESS S.A., THOMAS PROCESSING & SYSTEMS S.A.S.	23 de noviembre de 2022	13 de diciembre de 2022	23 de diciembre de 2022	20	\$ 205.923.159.013	US\$ 50.682.540
Selección abreviada	Defensa y seguridad nacional	Auditoría externa	JAHV MC GREGOR SAS	14 de julio de 2023	03 de agosto de 2023	14 de agosto de 2023	20	\$ 19.700.000.000	US\$ 4.848.634
Selección abreviada	Defensa y seguridad nacional	Consolidación y divulgación de resultados	INDRA Colombia SAS	21 de junio de 2023	12 de julio de 2023	24 de julio de 2023	21	\$ 74.345.000.000	US\$ 18.298.056

Fuente: SECOP II, elaborado por la MOE