

## **La Registraduría y el Registrador: gigantesca contratación ¿garantía de transparencia de los procesos electorales?**

*Armando Novoa García*  
*Ex - presidente Comisión Especial Legislativa*  
*Ex - magistrado Consejo Nacional Electoral*

El año electoral inicia con noticias que involucran a la organización electoral: las dificultades en la inscripción de cédulas de ciudadanía para las jornadas electorales del próximo 13 de marzo y la contratación de apoyos técnicos e informáticos para los próximos comicios.

En el segundo semestre del 2021, la Registraduría celebró 3 grandes contratos para las elecciones los años 2021-2022: 1) contrato N° 071 del 14 de septiembre de 2021, 2) contrato N° 015 del 29 de diciembre de 2021 y 3) contrato N° 088 del 16 de noviembre de 2021. El propósito de esta contratación es mejorar el desempeño de la organización electoral y garantizar el ejercicio del sufragio en condiciones de plenas garantías.

Examinemos estos contratos:

### **1. La entrega a particulares del proceso electoral**

El contrato N° 071 se firmó con la Unión Temporal-Disproel 2021 como único proponente . de la unión temporal hacen parte 11 sociedades, entre ellas, Thomas Greg & Sons Limited S.A, matriz del conglomerado escogido que, en la práctica, concentra toda la contratación para la organización de las elecciones<sup>1</sup>.

Su objeto comprende, salvo el escrutinio nacional, las etapas preelectoral, electoral y poselectoral, y es muy similar al que celebró la Registraduría con este grupo en 2013, 2015, 2017 y 2019. Con estos antecedentes era imposible que otros proponentes cumplieran con el requisito exigido en la convocatoria, de haber participado en 4 procesos electorales anteriores. El contrato asciende a la astronómica suma de \$1.24 billones de pesos.

La UT debe entregar 10 software, entre ellos: i) inscripción de cédulas, ii) revisión firmas de grupos significativos de ciudadanos, iii) inscripción de candidatos, iv) selección jurados de votación, v) testigos electorales, vi) autenticación biométrica en puestos y mesas de votación, vii) sistemas informáticos para los datos del “preconteo”, x) escrutinios de orden auxiliar, municipal, distrital y general, xi) publicación en la web de las actas E-14 de claveros. Además, se encarga de elaborar y distribución del kit electoral (formularios sobre listados de votantes, tarjetas electorales).

---

<sup>1</sup> <https://diariocriterio.com/registraduria-y-thomas-greg-cuestionadas-por-billonario-contrato-de-elecciones/>

Se delega entonces la organización, administración y operación de los procesos electorales de 2021 y 2022 (consejos de juventud, Congreso, fórmula presidencial) que se justifica en la necesidad de garantizar la integridad de la democracia electoral.

## **2. Contrato N° 015 sobre software escrutinios**

El segundo contrato tiene origen en una decisión del Consejo de Estado de febrero de 2018, por una reclamación del movimiento MIRA debido a los resultados electorales del Senado en el período 2014-2018<sup>2</sup>.

Se encontraron varias irregularidades en el proceso de escrutinios: se produjo un sabotaje a los sistemas de información, transmisión y consolidación de resultados electorales; el software permitió la manipulación fraudulenta y se detectó más de 3.600 registros irregulares que beneficiaron a tres senadores de los partidos Liberal, Opción Ciudadana y Centro Democrático. Como consecuencia, anuló su elección y ordenó la entrega de las credenciales a 3 candidatos del MIRA.

La decisión exhortó a la organización electoral para adquirir “un software para escrutinios desde y para el Estado, de su propiedad”, que permita la trazabilidad de los escrutinios en todas sus etapas, con personal idóneo y el soporte técnico requerido.

Luego de esa decisión se han producido dos nuevos pronunciamientos: uno que resolvió 12 demandas por los resultados electorales para el Senado, período 2018-2022; otro, que examinó una reclamación por el escrutinio para la Cámara de Representantes por el Valle del Cauca<sup>3</sup>.

En ambos casos se alegó un sabotaje contra los sistemas de escrutinios y fraude en la identificación biométrica<sup>4</sup> y aunque no se anularon las credenciales impugnadas, el Consejo de Estado exhortó a la organización electoral para adoptar correctivos al sistema informático y fijar unos horarios precisos para los escrutinios.

Hasta el momento, el CNE, que es la comisión escrutadora de las elecciones nacionales, no contaba con los instrumentos tecnológicos para declarar los resultados de los procesos electorales y quedaba a merced de la información de la Registraduría y su contratista.

El contrato N° 015 de 2021 responde a este requerimiento. Su objeto es dotarlo de una “solución informática” para la consolidación del escrutinio para el Congreso y la fórmula presidencial. En este caso, el monto de este contrato asciende a \$27.000 millones de pesos.

El contratista debe: i) elaborar el software de escrutinios a nivel nacional; ii) hacer los trámites para su registro como propiedad de la organización electoral; iii) disponer del

---

<sup>2</sup> [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-28-000-2014-00117-00%20\(1\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/PDF/11001-03-28-000-2014-00117-00%20(1).pdf)

<sup>3</sup> Consejo de Estado, Sección Quinta. Sentencia del 29 de abril de 2021 radicado N° 110010328000201800106-00

<sup>4</sup> <https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/242/11001-03-28-000-2018-00081-00.pdf>

personal especializado como soporte al la Comisión Nacional Escrutadora, es decir, del CNE; iv) disponer de una plataforma web que incluya el software para la implementación del sistema de seguimiento al escrutinio nacional; v) permitir el descargue de los archivos de mesa a mesa con trazabilidad de los log de auditoria; y vi) garantizar el descargue de las actas de los formularios E-14, E-24 y E-26, con trazabilidad en los log de auditoria (grabación secuencial de todos los datos que hacen parte del proceso del escrutinio).

La adjudicación se efectuó mediante una selección abreviada con proponente único, la empresa española INDRA COLOMBIA SAS. El contrato se firmó el 29 de diciembre de 2021. El contratista tendrá solo 2 meses (!!!) para elaborar el software, preparar e instalar los equipos, y asegurar su desempeño el 13 de marzo. Si se pretende que tenga alguna utilidad adicional al software que maneja la UT Disproel 2021, el sistema informativo debe tener una potencia que permita encontrar inconsistencias en la etapa de pre-conteo y, en particular, entre las actas E-14, E-24 y las actas generales de escrutinios.

### 3. Contrato de auditoria del software de escrutinios nacionales

Finalmente, está el contrato N° 088 de 2021 que responde a los reclamos planteados en las elecciones de 2018. En ese momento, el candidato Gustavo Petro solicitó una auditoria externa al software de la Registraduría<sup>5</sup>.

Mediante la Resolución N° 12890 de 2021, la Registraduría adjudicó el contrato, a un único proponente, la empresa JAHV MCGregor S.A.S., que debe entregar una herramienta tecnológica, con destino a los partidos políticos y grupos de observación electoral, para el seguimiento y auditaje, en tiempo real, de los datos de los escrutinios que adelante el CNE. Su monto es de \$10.800 millones de pesos. Varios líderes de oposición celebraron la concreción de este contrato pues de operar adecuadamente, brindaría más garantías a los partidos y candidatos.

N° Contrato	Número proponentes	Fecha Contrato	Objeto	Cuantía
N° 071	1	14 de septiembre de 2021	Organización integral	\$1.239.918.339.645
N° 015 de 2021	1	29 de diciembre de 2021	Software de escrutinios para el CNE	\$27.000.000.000
N° 088 de 2021	1	16 noviembre 2021	Auditoria Externa procesos electorales	\$10.800.000.000

### 4. Lo que alarma de esta contratación

A pesar de lo opaco de los procedimientos contractuales, la concentración de la contratación en un grupo económico - crítica reiterada desde 2010 -, la delegación en particulares del proceso de organización de las elecciones, y su asignación directa, el objeto de los contratos es indispensable para asegurar el buen curso de los procesos electorales, pero esto no asegura que se puedan cumplir con los propósitos que anuncian.

<sup>5</sup> <https://cnnespanol.cnn.com/2018/05/21/petro-alerta-de-riesgo-de-fraude-en-elecciones-presidenciales-de-colombia/>

## 5. Las sombras: inscripción de cédulas e improvisación del Registrador

Una mirada a la utilización inicial de algunos aspectos del contrato de la UT Disproel 2021, deja enormes dudas sobre la garantía de integridad de los procesos que se avecinan:

- La elección de los Consejos Municipales de Juventud generó denuncias sobre la improvisación en la programación de la jornada electoral: la noche anterior al 5 de diciembre, la Registraduría expidió la Resolución N° 15881 de 2021 que habilitó a los jóvenes entre 14 y 17 años para votar en el puesto de votación “más cercano a su lugar de residencia”<sup>6</sup>, a pesar que en todo proceso electoral el sufragante debe inscribirse en un determinado lugar para ejercer su derecho al voto.

La medida - orientada a contrarrestar la elevada abstención - desquició la planeación de la jornada y abrió las puertas para la suplantación de los electores<sup>7</sup>. La intervención atropellada del Registrador y la falta de claridad en las medidas de último momento que se adoptaron, dejaron en entredicho la solidez de las herramientas contratadas para asegurar la transparencia de esas elecciones.

- El segundo lunar está en la inscripción de cédulas para las consultas presidenciales y las elecciones a Congreso de la República. Mediante la Resolución N° 2104 de marzo de 2021, el Registrador “reglamentó el procedimiento para la inscripción de cédulas”. La resolución trae una novedad: además de las sedes de la Registraduría y los puestos autorizados, habilita la inscripción mediante aplicativos remotos dispuestos por la esa entidad. La autorización se produce a pesar que el artículo 78 del Código Electoral señala que la inscripción requiere para su validez de “la presencia del ciudadano y la impresión de su huella del dedo índice derecho” y que, de no seguir este procedimiento, la inscripción queda sin efecto.

La plataforma para adelantar la inscripción remota- que es uno de los productos que debe entregar la UT Disproel 2021 con una partida presupuestal de \$76.756.170.549 millones de pesos, más el rubro destinado a la biometría – presentó fallas técnicas y produjo “una saturación de sistema” que impidió cargar la información requerida en la plataforma en forma oportuna<sup>8</sup>.

La Registraduría informó que se inscribieron 2.611.750 cédulas, de las cuales el 62% se realizó por canales virtuales y señaló que la validación biométrica facial de quienes se inscribieron entre el 9 y el 13 de enero se realizará hasta el 29 de enero, previo el recibo de un correo electrónico con las instrucciones necesarias<sup>9</sup>. Varios medios recogieron las innumerables quejas ciudadanas.

---

<sup>6</sup> [bit.ly/3y05RLh](https://bit.ly/3y05RLh)

<sup>7</sup> <https://www.infobae.com/america/colombia/2021/12/05/denuncian-cambio-de-normas-en-el-ultimo-minuto-de-las-elecciones-para-consejos-juveniles/>

<sup>8</sup> <https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/la-respuesta-de-la-registraduria-por-fallas-en-inscripcion-de-cedulas-643444>

<sup>9</sup> <https://www.registraduria.gov.co/Mas-de-2-611-000-ciudadanos-inscribieron-su-cedula-para-votar-en-las-elecciones.html>

Esta improvisación plantea algunas preguntas: ¿se garantizó la inscripción de las cédulas de ciudadanos residentes en el exterior, que no tienen posibilidad de desplazarse a los consulados para adelantar el procedimiento?; ¿de qué manera se auditará la validación del cotejo biométrico de las inscripciones por canales digitales?; ¿en qué momento se consolidará el censo electoral para las elecciones de marzo, si la ley establece que esto debe ocurrir a más tardar dos meses antes de la fecha de las elecciones?.

La organización electoral cuenta con nuevas herramientas informáticas pero hay aspectos que no deberían ignorarse: la tecnología no lo puede todo, sobre todo en un ambiente altamente clientelizado como es el caso de la Registraduría. Tampoco es claro cómo dialogan y se armonizan estos instrumentos tecnológicos, y a través de qué instancias institucionales.

En un contexto como el actual, se requiere que los ciudadanos no solo voten, sino también se organicen e inscriban como testigos electorales para garantizar que se respete la voluntad popular.

23 enero 2022.