

REPUBLICA DE COLOMBIA  
DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACION

MODERNIZACION DE LOS SISTEMAS DE IDENTIFICACION CIUDADANA  
E INSCRIPCION ELECTORAL

Documento CONPES 2822- Registraduría Nacional del Estado Civil - DNP-UJS  
Santa Fe de Bogotá, Noviembre 15 de 1995

Versión aprobada

## **I. INTRODUCCION**

Este documento presenta a consideración del Consejo Nacional de Política Económica y Social CONPES, el programa de modernización de los sistemas de registro civil, de identificación ciudadana e inscripción electoral a cargo de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

## **II. DIAGNOSTICO**

El sistema de identificación ciudadana se inició en Colombia en el año de 1948. El primer documento que se expidió fue la cédula de ciudadanía laminada, vigente en la actualidad.

El Registro Civil, además de constituir la prueba legal del Estado Civil, fundamento de los derechos humanos y de los hechos vitales que cada persona experimenta en el transcurso de su vida, tales como el nacimiento, matrimonio y la defunción, entre otros, es la base primaria para la identificación de las personas y la determinación de las estadísticas vitales esenciales para el conocimiento de los procesos demográficos y la planeación socio-económica.

En principio el Registro Civil estuvo a cargo de las notarías y alcaldías, pero a partir de 1986 se adscribió como función, en lo relacionado con su registro y control, a la Registraduría Nacional del Estado Civil. A partir de 1991, por mandato constitucional, la expedición del registro civil es una función exclusiva de la Registraduría.

En materia de registro civil, se presentan diversos problemas: confusión normativa y de coordinación entre las entidades productoras y usuarias de la información; inconsistencias en la información colectada por el incorrecto diligenciamiento del registro

y errores de transcripción; insuficiencia de personal para actualizar los archivos y bases de datos en las condiciones actuales de operación manual, controlar el proceso y prestar un buen servicio (en la actualidad existen 8 millones de registros represados en proceso de incorporación al sistema); y deterioro de los archivos en papel por la manipulación y consulta permanentes, y la saturación del espacio físico requerido. A los anteriores, debe adicionarse el deficiente mantenimiento y control del proceso de registro, tanto de nacimientos como de muertes, lo cual se refleja en problemas de subregistro, extemporaneidad y calidad.

Esta situación impide el aprovechamiento de la información como instrumento fundamental para llevar a cabo en forma efectiva programas de focalización en educación, salud y en general, todos los relacionados con la formulación de políticas de desarrollo social, especialmente de las diversas divisiones político-administrativas del país.

En cuanto a la cédula de ciudadanía, presenta los mismos problemas que el registro civil, pero su vulnerabilidad es mayor. Las características físicas de los archivos hacen que su manejo sea cada vez más complejo y difícil, lo que implica que los procesos de alimentación y consulta demanden más tiempo y recursos. Además, el archivo dactiloscópico no posee copia de soporte, facilitando la posibilidad de ocultamiento o pérdida de las tarjetas decadactilares, bien sea por corrupción o siniestro. Las consultas elevadas por los organismos de seguridad y judiciales presentan graves demoras y a veces inconsistencias en la información suministrada debido a la imposibilidad de responder múltiples consultas simultáneas sobre un mismo registro. La cédula expedida por el sistema actual es insegura, su diseño es de fácil falsificación y no permite verificar de manera precisa y rápida la identidad real del portador del documento.

### **III. PROGRAMA DE MODERNIZACION DEL SISTEMA DE IDENTIFICACION**

## **A. ANTECEDENTES**

En 1993, con el apoyo de la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa, la Procuraduría General de la Nación y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) se presentó al CONPES, por intermedio del Departamento Nacional de Planeación, un documento orientado a la modernización de los sistemas de identificación de la Organización Electoral, con las facilidades de acceso y comunicación necesarias para su utilización por parte de los demás organismos. Esta iniciativa fue aprobada mediante el documento CONPES 2704 de mayo 11 de 1994.

A raíz de los estudios adelantados, y debido a la importancia del tema, el programa de modernización se incluyó en el Plan Nacional de Desarrollo El Salto Social 1994-1998, con recursos de financiación por \$40.634 millones de 1994.

## **B. DESCRIPCION DEL PROGRAMA**

El programa contempla la modernización de los sistemas de recolección, archivo y consulta del registro civil y de las tarjetas decadaclares, soporte de la cédula de ciudadanía, así como el cambio del documento de identificación. Su ejecución incluye la capacitación del recurso humano y la tecnificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

### **1. REGISTRO CIVIL**

Dentro del plan de modernización de identificación ciudadana e inscripción electoral se contempla el mejoramiento del sistema de recolección, archivo y consulta de Registro Civil como soporte del documento de identificación. Su ejecución incluirá la

capacitación del recurso humano, la sistematización del Registro Civil y el mejoramiento de la calidad y cobertura del mismo.

La modernización del registro civil de los colombianos permitirá, de manera precisa y actualizada, contar con información para la expedición de la tarjeta de identidad, único documento de identificación de los menores y base para la elaboración de la cédula de ciudadanía. Igualmente, los ciudadanos contarán con un solo Número de Identificación Personal (NIP) durante toda su vida.

Para modernizar la función del registro civil se utilizará un sistema óptico de almacenamiento de información. Esta tecnología permite el tratamiento seguro y confiable de grandes volúmenes de documentación, facilitando el almacenamiento, la consulta y el acceso al sistema a través de medios poco sofisticados y de mayor disponibilidad (fax, por ejemplo).

La solución comprende la actualización de la información almacenada en medio magnético, la migración de los 30 millones de registros que actualmente posee la Base de Datos, la conversión a medio óptico de la totalidad de la información existente, y la disposición de los medios adecuados para continuar con el proceso hacia el futuro. Igualmente incluye los recursos tecnológicos necesarios para la sistematización de las registradurías municipales.

La labor de acopio municipal se seguirá compartiendo con las notarías, que a su vez serán asistidas por la Registraduría en el proceso de sistematización y estandarización de procedimientos.

La información quedará disponible para la consulta, desde las notarías y oficinas de la Registraduría Nacional, utilizando los medios tecnológicos adecuados.

## **2. IDENTIFICACION CIUDADANA**

### **a. Modernización del documento de identificación**

Con la ejecución del programa se busca producir un documento de identificación moderno, seguro y confiable que obedezca a los últimos adelantos tecnológicos. La elaboración del documento con código de barras bidimensional permitirá almacenar mayor información que la contenida en el actual documento.

La posibilidad de incluir en el código de barras bidimensional del documento la clasificación y representación física de las impresiones dactilares, la fotografía y la firma del ciudadano, permitirá que, mediante la utilización de un verificador dactilar, se pueda comparar automáticamente la correspondencia entre la información contenida en la cédula y las características del portador. Este sistema, conocido con el nombre de Sistema Unico de Identificación Nacional (SUIN), estará a disposición de los organismos de justicia y seguridad, las entidades de seguridad social, el sector financiero y otros entes que lo requieran para la agilización de trámites y controles de identificación.

El programa comprende la adquisición y suministro de infraestructura tecnológica a cada uno de los municipios (recursos informáticos y de comunicaciones) y el desarrollo, a nivel central, de un sistema de producción totalmente automatizado, con altos estándares de seguridad y eficiencia.

El nuevo documento será más confiable y seguro, facilitando la realización de operaciones comerciales y financieras, al mismo tiempo que reducirá los riesgos de duplicación, falsificación y alteración con fines delictivos. Por otra parte facilitará el ejercicio del derecho al voto con una disminución de los errores en el censo electoral y de los intentos de fraude.

## b. Automatización del Sistema de Clasificación Dactilar

Consiste en la automatización del sistema de clasificación, almacenamiento y cotejo de impresiones dactilares. Para ello se utilizará el sistema AFIS (Sistema Automático para la Identificación Dactilar). Con esta tecnología se simplifica la clasificación dactilar y la utilización del medio óptico permite optimizar las labores de almacenamiento, consulta y mantenimiento de los archivos. Además, ofrece alta disponibilidad para el acceso al archivo de los organismos judiciales y de seguridad, brindándoles respuesta a sus consultas en tiempo real, evitando posibles errores por manipulación de los archivos físicos, optimizando la utilización de espacios y brindando garantías para la preservación y protección de la información.

Actualmente la entidad posee un archivo dactiloscópico conformado por 27 millones de tarjetas decadactilares, clasificadas mediante el sistema Henry Canadiense, fundamental en el proceso de verificación previo a la expedición del documento y como soporte de los organismos de seguridad en la comprobación de identidades.

No obstante, la Registraduría continuará guardando las tarjetas originales del sistema actual como copia de respaldo, en una bodega dispuesta para tal fin, hasta que el funcionamiento del nuevo sistema demuestre suficiente confiabilidad y seguridad. Del mismo modo, se llevarán copias de respaldo debidamente protegidas de la información almacenada en disco óptico. El costo de estos espacios de almacenamiento será asumido por el programa.

## c. Conectividad y Comunicaciones

Los proyectos descritos anteriormente requieren de un sistema de comunicaciones, con alta disponibilidad y máxima privacidad, que brinde beneficios de oportunidad y confiabilidad, al cual puedan conectarse las demás instituciones interesadas en el uso de la

información. Igualmente, este sistema es vital para la integración de todas las funciones que corresponden a la Organización Electoral en los municipios del país.

El programa permitirá la conectividad con otros ambientes informáticos para facilitar el acceso a las bases de datos por parte de otras entidades, en particular los organismos de justicia y seguridad, las entidades de seguridad social y el sector financiero.

Por las características de seguridad y eficiencia que se requieren para garantizar la integridad de la información y el grado de reserva y autonomía, se sugiere el arriendo del servicio de una red satelital. Los enlaces locales se efectuarían a través de un sistema combinado de radio-frecuencia y fibra óptica de acuerdo con la disponibilidad y facilidad de acceso de las instituciones interesadas.

#### IV. CRONOGRAMA

El conjunto de los proyectos que conforman el programa de modernización se adelantará durante los años 1996 a 2000 (anexo 1). Para poner en funcionamiento el nuevo sistema de identificación dactilar, en primer término, se convertirán al sistema óptico y se codificarán aproximadamente 6.000.000 de tarjetas dactilares, correspondientes a los ciudadanos nacidos a partir de 1967. En esta franja del archivo dactilar converge el 99% de las búsquedas originadas por el proceso de verificación de identidades que se efectúa previamente a la expedición del documento de identificación y el 50% de las consultas provenientes de los organismos de seguridad y justicia. Las restantes fichas dactilares serán migradas al nuevo sistema simultáneamente con la ejecución del proceso de renovación del documento de identificación.



## V. COSTOS Y FINANCIACIÓN

El programa tendrá un costo total de \$55.630 millones de 1994. De este monto, \$32.573 millones se ejecutarán durante el cuatrienio 95-98 ( anexo 2).

La Registraduría Nacional del Estado Civil, el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación, conformarán una comisión encargada de establecer las modalidades de financiación del programa, tomando en consideración las diferentes opciones para la misma, tales como endeudamiento, vigencias futuras, cobro por la renovación del documento, traslados como resultado de la reducción de costos de funcionamiento en las labores propias de la Registraduría (elecciones, expedición de documentos, etc.) y utilidades asociadas con la venta al sector privado del Servicio Unico de Identificación Nacional (SUIN). En todo caso, teniendo en cuenta las perspectivas económicas que el programa ofrece, éste deberá garantizar la generación de recursos suficientes, en el mediano plazo, para su crecimiento, la renovación tecnológica y la reposición y mantenimiento de los equipos.

## VI. RECOMENDACIONES

La Registraduría Nacional del Estado Civil y el Departamento Nacional de Planeación recomiendan al CONPES:

1. Aprobar los lineamientos generales del programa de modernización de los sistemas de identificación ciudadana e inscripción electoral y el cronograma respectivo de financiación y ejecución contenidos en este documento.

2. Solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil que continúe con el desarrollo del Programa, de acuerdo con el cronograma presentado, de manera que la ejecución se inicie a más tardar en 1996 y culmine en el año 2000.

3. Solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Ministerio de Hacienda y al Departamento Administrativo de la Función Pública que constituyan una comisión encargada de desarrollar, paralelamente con la ejecución del Programa de Modernización, un proceso de reforma de la estructura funcional, orgánica, administrativa y de personal de la Registraduría, que le permita adecuarse a los nuevos retos institucionales

4. Solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Ministerio de Salud, a la Superintendencia Nacional de Notariado y Registro, al DANE y al DNP, diseñar en el transcurso de los próximos tres meses un documento CONPES, en el cual se formule, en líneas generales, un Plan de Acción conducente a:

a. Organizar logísticamente el sistema integral de hechos vitales y de sus procesos tales como: diligenciamiento, recolección, captura, procesamiento y producción de resultados.

b. Coordinar las actividades de las diferentes instituciones responsables de la producción de las estadísticas vitales.

c. Tomar medidas para garantizar la cobertura, calidad y oportunidad de la información relacionada con los hechos vitales.

d. Implementar el seguimiento y controles de calidad en todas las etapas del proceso.

5. Solicitar al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, a la Registraduría Nacional del Estado Civil y al Departamento Nacional de Planeación, conformar la

comisión encargada de establecer los esquemas de financiación del programa, de acuerdo con lo previsto en este documento.

6. Solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil que, con cargo al programa, contrate una auditoría externa (contable y de sistemas) que permita hacer seguimiento a todas las fases del Programa de Modernización y garantice la calidad de la información migrada al nuevo sistema.

7. Solicitar a la Registraduría Nacional del Estado Civil, al Departamento Nacional de Planeación y a la Consejería Presidencial para el Desarrollo Institucional, conformar una Unidad de Gestión para el seguimiento y evaluación de la ejecución del Programa de Modernización de los Sistemas de Identificación Ciudadana e Inscripción Electoral. Dicha unidad podrá invitar a sus reuniones a las principales entidades usuarias del sistema con el fin de revisar el avance del programa e introducir los correctivos pertinentes.