

REGISTRO CIVIL DIGITAL EN COLOMBIA: PILAR DE LA E-CIUDADANÍA EN LA ERA INFORMACIONAL *MARCELO MEJÍA GIRALDO**



DIGITAL CIVIL REGISTRY IN COLOMBIA: PILLAR OF E-CITIZENSHIP IN THE INFORMATION AGE

RESUMEN

El artículo propone definir los elementos de orden gerencial, organizacional y tecnológico que se deben considerar en el diseño de una propuesta de registro civil digital en Colombia. El proceso de investigación se estructuró en torno a la metodología hermenéutica con el uso de herramientas mixtas de recolección y procesamiento de la información. El documento presenta tres apartados claramente definidos: El primer ítem está orientado a precisar los problemas asociados a la brecha digital y a la ciudadanía postergada en contextos de debilidad del Estado. En el segundo, se propende por describir los elementos (estrategias, acciones) del contexto colombiano que se convierten en restricciones estructurales a este proceso. El tercer aparte se dedica a diagnosticar los cambios necesarios que permitirían el fomento de una cultura ciudadana del registro en el marco de un sistema de registro civil automatizado tendiente a fortalecer a las instituciones y, por ende, al Estado.

Palabras clave: Registro civil; e-Ciudadanía; Brechas digitales; Instituciones ambivalentes; e-Democracia.

* Administrador de Empresas del Colegio de Estudios Superiores –CESA–, Magíster en Política y Comercio Internacional de la George Mason University. Doctor en Sociedad de la Información y el Conocimiento de la Universidad Pontificia de Salamanca. Ha desempeñado cargos directivos en el sector público, Contralor Delegado para el Sector de las Tecnologías de la Información y la Comunicación; *e-mail* [marcelomejiagiraldo@gmail.com], ORCID [<https://orcid.org/0009-0002-7494-2394>].

ABSTRACT

The reflection paper proposes to define the managerial, organizational and technological elements that should be considered in the design of a digital civil registry proposal in Colombia. The research process was structured around the hermeneutical methodology with the use of mixed tools for collecting and processing information. The first item is aimed at specifying the problems associated with the digital divide and deferred citizenship in contexts of weakness of the State and the second is aimed at describing the elements (strategies, actions) of the Colombian context that become structural restrictions to this process. The third section is dedicated to diagnosing the necessary changes that would allow the promotion of a citizen culture of registration within the framework of an automated civil registration system aimed at strengthening the institutions and therefore the State.

Keywords: Civil registry; e-Citizenship; Digital gaps; Ambivalent institutions; e-Democracy.

Fecha de presentación: 19 de agosto de 2025. Revisión: 10 de septiembre de 2025. Fecha de aceptación: 12 de septiembre de 2025.



I. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo, mediante los resultados de investigación obtenidos con metodologías de la hermenéutica, proponen evidenciar el alcance o la importancia que tiene el registro civil digital en Colombia, en términos de su participación para generar las políticas públicas en el país, en la superación de los mismos problemas del sistema de registro y en la incidencia que tiene en la generación de una cultura ciudadana del registro y del fortalecimiento de la institucionalidad.

En ese sentido, el presente artículo pretende analizar qué elementos de orden gerencial, organizacional y tecnológico se deben considerar en el diseño de una propuesta de registro civil digital en Colombia.

El diseño metodológico sobre el cual se estructura el proceso de búsqueda, sistematización y procesamiento de las fuentes de información corresponde al de una investigación mixta, que trata de recolectar, analizar e interpretar datos cuantitativos y cualitativos en el mismo estudio para dar respuesta a una realidad tan compleja como la abordada. Producto de lo anterior, se presentará una propuesta de política estatal del registro civil electrónico que desarrolle este servicio frente al trámite manual, para reducir el subregistro y el registro tardío.

El documento presenta cinco apartados bien definidos: 1. Se hace una contextualización sobre antecedentes y estado del registro civil en la región y en especial, en Colombia; 2. Está orientado a precisar los problemas asociados a la brecha digital y a la ciudadanía postergada en contextos de debilidad del Estado; 3. Se propende por describir los elementos (estrategias, acciones) del contexto colombiano que se convierten en restricciones estructurales a este proceso; 4. Se dedica a diagnosticar los cambios necesarios que permitirían el fomento de una cultura ciudadana del registro en el marco de un sistema de registro civil automatizado tendiente a reducir el subregistro y el registro tardío, al fortalecer las instituciones y, por ende, al Estado; y 5. Se presenta como conclusión principal la necesidad de implementar la política pública del registro civil digital como herramienta para el cumplimiento de los fines del Estado.

Por último, las conclusiones presentan las principales líneas de evolución al igual que los retos que se plantean en la consecución del registro civil digital.

II. EL REGISTRO CIVIL: EVIDENCIAS SOBRE SU ESTADO EN LA REGIÓN Y EL CASO COLOMBIANO

Los estudios concernientes a los procesos de institucionalización jurídica de la identidad, revelan cifras considerables de ausencia de registros de nacimiento en América Latina y el Caribe. El 6% (3,2 millones) de niños de ambos géneros menores de cinco años no habían registrado sus nacimientos a corte de 2019. Aunque los índices de subregistro¹ han bajado un 11% en las zonas rurales en los últimos años, estimaciones del Banco Mundial indican que 9,9 millones de menores y adolescentes no poseen un certificado de nacido vivo o un documento que les permita comprobar su identidad legal y su nacionalidad (24.2% en Bolivia, 12% en República Dominicana, 15,5% en

1 Entendido el subregistro como el conjunto de nacimientos no registrados en el año de ocurrencia. La estimación se calcula por la diferencia entre los nacimientos estimados y los informados por los registros. Para ahondar la metodología, se sugiere la seguida por el INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA –IBGE–. “Tabua Completa de mortalidade para Brasil. Breve analise de evolução da mortalidade no Brasil”, Rio de Janeiro, IBGE, 2015, disponible en [https://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2015/tabua_de_mortalidade_analise.pdf].

Paraguay, 5% en México), presentándose con esta situación irregular un alto riesgo de apatridia².

A. Acerca del registro civil en la región

En la población adulta, se estima que 23 millones de personas no están registradas, lo que representa el 8% de la población mayor de 18 años, con lo que, según la Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados³, no existen datos disponibles para determinar cuántas de estas personas sin registrar hoy en día, pueden ser consideradas como apátridas o en riesgo de apatridia⁴. Colombia no escapa a esta tendencia: autores como NADINE PERRAULT y BEGOÑA ARELLANO⁵ o GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO⁶, han precisado que, a inicios de 2000, alrededor del 16.5% de los nacimientos no habían sido registrados en el país.

Sin embargo, se evidenció que los distintos métodos de obtención de la información (la cual proviene de diferentes fuentes y se estima con diferentes metodologías), presentan limitaciones al momento de realizar comparaciones entre países. De ahí que calcular con mayor precisión el subregistro o desarticular la información es fundamental para identificar las brechas existentes entre los distintos grupos de poblaciones (indígenas, no indígenas, afros, etc.), niveles de ingreso, residencia rural y residencia urbana, entre otros⁷.

2 ESTEFANÍA CALDERÓN LÓPEZ, MÓNICA ESPINOZA ROJAS y ANA PAOLA MURILLO NASSAR. *Estudio regional sobre inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia*, Costa Rica, ACNUR-OEA, 2020, disponible en [<http://www.oas.org/es/sap/dgpe/PUICA/docs/Estudio-Regional-sobre-Apatridia.pdf>].

3 Idem.

4 AGENCIA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS –ACNUR–. “Results of the High Level Segment on Statelessness”, Ginebra, ACNUR, 2019, disponible en [<https://www.unhcr.org/ibelong/results-of-the-high-level-segment-on-statelessness/>].

5 NADINE PERRAULT y BEGOÑA ARELLANO. “Un enfoque de derechos para el registro de nacimiento en América Latina y el Caribe”, en *Desafíos*, n.º 13, noviembre de 2011, pp. 4 a 9, disponible en [<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/63a70186-b21f-461a-86d7-0270b0111ce5/content>].

6 GERMÁN DARÍO VALENCIA AGUDELO. “Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado”, en *Semestre Económico*, vol. 14, n.º 30, julio-diciembre de 2011, pp. 87 a 104, disponible en [<https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/382/340>].

7 ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS –OEA–. “El derecho a la identidad a 2030. El compromiso de las Américas para lograr sociedades justas, democráticas y equitativas”,

TABLA 1. PORCENTAJE DE REGISTRO DE POBLACIÓN 2016

PAÍSES Y REGIONES	TOTAL REGIS-TRADOS (%)	SEXO (%)		RESIDENCIA		AÑO DE REFERENCIA	FUENTE DE INFORMACIÓN
		HOMBRE	MUJER	URBANA	RURAL		
Mundial	72	–	–	79	50	2010-2011	MICS
América Latina y Caribe	92	–	–	95	88		
Antigua y Barbuda	–	–	–	–	–		
Argentina	100	100	100	–	–	2011-2012	MICS
Bahamas	–	–	–	–	–		
Barbados	–	–	–	–	–		
Belice	95	95	95	95	96	2011	MICS
Bolivia	76	76	75	79	72	2008	DHS
Brasil	93	–	–	–	–	2011	IBGE
Canadá	100	–	–	–	–	2012	UNSD
Chile	99	–	–	–	–	2011	Estadísticas vitales
Colombia	97	–	–	97	95	2010	DHS
Costa Rica	100	100	100	100	99	2011	MICS
Cuba	100	100	100	100	100	2011	National Health Statistics
Dominica	–	–	–	–	–		
República Dominicana	81	–	–	–	–	2012	ENHOGAR
Ecuador	90	92	88	89	92	2010	ENNA
El Salvador	99	99	99	99	99	2008	FESAL
Granada	–	–	–	–	–		
Guatemala	97	–	–	96	97	2008-2009	ENSMI
Guyana	88	88	88	91	87	2009	DHS
Haití	80	80	80	85	77	2012	DHS
Honduras	94	94	94	95	93	2011-2012	DHS
Jamaica	98	97	99	98	98	2010	JSLC
México	93	–	–	98	82	2015	EI

Washington, OEA *et al.*, 2016, disponible en [https://washington-oea.mision.gov.co/sites/default/files/semana_interamericana_de_la_identidad.pdf].

Nicaragua	85	–	–	–	–	2011-2012	ENDESA
Panamá	–	–	–	–	–		
Paraguay	76	76	76	82	69	2011	EPH
Perú	96	–	–	96	94	2012	ENDES (prelim)
Saint Kitts y Nevis	–	–	–	–	–		
Saint Lucia	92	91	93	91	92	2012	MICS
Saint Vincent y the Grenadines	–	–	–	–	–		
Surinam	99	99	99	100	98	2010	MICS
Trinidad y Tobago	97	97	97	–	–	2006	MICS
Estados Unidos	100	–	–	–	–	2009	UNSD
Uruguay	100	–	–	–	–	2012	Vital registration
Venezuela	81	–	–	–	–	2011	INE

Fuente: OEA. “El derecho a la identidad a 2030. El compromiso de las Américas para lograr sociedades justas, democráticas y equitativas”, cit.

Es posible que estas cifras develen, por un lado, la necesidad de contar con información en el sistema de registros, dada su importancia en la formulación de políticas públicas que permitan atender de manera efectiva a estos individuos y comprender en forma precisa las oscilaciones y los cambios en la estructura social. Por otro lado, señalan un álgido problema histórico-estructural en el sistema mismo de registro.

B. El registro civil en Colombia: Una revisión histórica sobre su evolución

Es importante mencionar que los estudios que se interesan por una mirada histórica del registro civil en Latinoamérica y, de forma particular, en Colombia, logran evidenciar situaciones que, para el caso colombiano, explican gran parte de las problemáticas y limitaciones que tiene el sistema de registro civil actual, también logran demostrar de forma aproximativa que el avance tecnológico del proceso registral ci-

vil en latinoamericana, implica una fuerte incidencia en la correlación entre ciudadanía moderna y desarrollo, una democracia más robusta y, por ende, un incremento en la gobernabilidad⁸.

Las dinámicas cambiantes de la sociedad también se ven reflejadas en las diferentes concepciones jurídicas sobre la identidad, el género, la edad, el derecho a votar y también se proyectan en un conjunto de derechos dinámicos que se han promulgado en el marco del progresismo constitucionalista en Colombia. En este sentido, es factible afirmar que, para comprender el verdadero alcance y la naturaleza de la identidad dentro del derecho constitucional colombiano, se debe entender la relación entre los derechos que conforman su cuerpo (nombre, nacionalidad y filiación), con aquellos otros que dependen de él, para materializarse como el derecho a la personalidad jurídica y a la salud.

La desactualización que caracteriza al registro civil en Colombia presenta un subregistro del 3% al 7%, según datos del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia⁹. A esto se deben añadir las dificultades para cruzar informaciones de fuentes distintas (electrónicas y manuales) y de tipos de registros diferentes, justificado precisamente en la prevalencia del sistema de registro en libros manuales que viene implementándose desde principios del siglo xx.

La evolución del registro civil en Colombia, de acuerdo a la Registraduría Nacional del Estado Civil¹⁰ –en adelante RNEC–, se caracteriza por intentos de modernización de trámites por completo manuales. Los registros del denominado sistema de tomo y folio, se redactaron sobre todo por notarios de todo el territorio nacional, en

8 JORGE LUIS YRIVARREN LAZO. *Identidad digital. La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*, Lima, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil –RE-NIEC–, 2015, disponible en [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1760859/IDENTIDAD_DIGITAL.pdf.pdf]; UNICEF. *Registro civil de nacimiento en América Latina y el Caribe: Cerrando la brecha*, Nueva York, UNICEF, 2016, disponible en [https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2016/09/BR-in-LAC-brochure_Spanish-9_23-LR.pdf]; FÉLIX ORTEGA DE LA TORRE. “El registro civil e identificación en la región y el mundo”, *Revista de Derecho Electoral*, n.º 25, primer semestre 2018, pp. 175 a 197, disponible en [https://www.tse.go.cr/revista/art/25/ortega_torre.pdf].

9 UNICEF. *Registro civil de nacimiento en América Latina y el Caribe: Cerrando la brecha*, cit.

10 REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. “Historia de la identificación en Colombia”, 2020, disponible en [<https://www.registraduria.gov.co/-Historia-de-la-identificacion-.html#:~:text=La%20Ley%20159%20de%201852,esta%20función%20a%20los%20notarios>].

virtud de lo establecido por la Ley 2159 de 1852¹¹, que determinó que la función de registro debía ser ejercida por los notarios, pero la labor fue adelantada en su mayoría por la Iglesia Católica. Para 1887, en virtud de la Ley 57 de 15 de abril del mismo año¹², las partidas eclesiásticas fueron aceptadas como prueba principal del estado civil, con lo que su información se consignaba en los libros del Registro Civil.

Con la expedición de la Ley 92 de 1938 recién citada, se estableció el registro del estado civil como una competencia exclusiva del Estado, de donde se resalta la obligatoriedad que tiene este frente a la prestación del servicio, determina la misma ley como prueba principal del estado civil las copias expedidas por los funcionarios encargados (notarios) y como prueba supletoria, las partidas de origen eclesiástico.

El archivo físico de este sistema de registro civil, libros en cuyas hojas (folios) se consignaba la información, funcionó hasta 1970, hoy día reposa en su mayoría en notarías y registradurías (en menor proporción) del territorio nacional. Según lo relatado por CLAUDIA MUÑOZ CALDERÓN y FRANCISCO ZULUAGA GIL, estos libros se llevaron en forma independiente para nacimientos, matrimonios, defunciones, reconocimiento de hijos, adopciones y legitimaciones¹³.

En virtud del Decreto 1260 de 27 de julio de 1970¹⁴, se implementó el sistema de seriales que asignaba a las oficinas de registro

11 Estableció por primera vez en Colombia la necesidad de llevar el registro de nacimientos, matrimonios, adopciones, legitimaciones y reconocimientos de hijos naturales, y asignó esta función a los notarios.

12 El artículo 22 (modificado por el art. 27 de la Ley 92 de 11 de junio de 1938, "Por el cual se dictan algunas disposiciones sobre registro civil y cementerios", *Diario Oficial*, n.º 23.803, de 15 de junio de 1938, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1791253>]) del Código Civil, aprobado por la Ley 57 de 1887, *Diario Oficial*, n.º 7.019, de 20 de abril de 1887, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789030>] y la Convención adicional al Concordato celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia (Roma, 31 de diciembre de 1887), de 20 de julio de 1892, ambos disponibles en [https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1973%20Concordato%201887.pdf], en sus artículos 22 y 23 establecieron que el estado civil podría ser probado con las partidas de bautismo, matrimonio o defunción expedidas por los sacerdotes.

13 CLAUDIA MUÑOZ CALDERÓN y FRANCISCO ZULUAGA GIL. "Los sistemas de registro civil y estadísticas vitales", en *Informe Nacional*, Bogotá, Registraduría del Estado Civil y DANE, 1972, pp. 105 a 144, disponible en [https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/wshops/1991_Argentina_CRVS/Docs/Colombia.pdf].

14 "Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas", *Diario Oficial*, n.º 33.118, de 5 de agosto de 1970, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1254136>].

civil una numeración para cada “hoja” de registro civil (nacimiento, matrimonio o defunción), y estableció en un primer intento para la centralización de la información, la obligatoriedad de remisión de los registros a una oficina única nacional, el Servicio Nacional de Inscripción, adscrito inicialmente al Departamento Nacional de Estadística (dependiente del Gobierno Nacional), y más adelante a la RNEC en cumplimiento de lo establecido en el Decreto 1028 de 15 de mayo de 1989¹⁵.

En 1985, por orden de la Ley 96 de 21 de noviembre de ese año¹⁶, la RNEC asumió de manera progresiva la función de registro civil, producto de los procesos de modernización del Estado colombiano resultantes por la oleada neoliberal de finales de los años 1980 e inicios de los 1990, para 1991, el artículo 266 de la Constitución Política de 1991¹⁷ ordenó al Registrador Nacional del Estado Civil, dirigir el registro civil, labor que se comparte con notarios, alcaldes de municipios en donde no existieran notarios y funcionarios consulares en el exterior.

En este contexto particular de la realidad institucional colombiana, la expedición de un registro civil aún implica procesos manuales debido a las características de las oficinas registrales encargadas de sistematizar dicha información, pues algunas realizan las inscripciones de manera manual y otras a través del uso de herramientas tecnológicas. En relación con este último punto –que, en cierta medida, toca con uno de los aspectos más sensibles en relación con la función de registro civil en Colombia– es importante señalar que una de las tendencias asociadas en este artículo frente al tema del registro civil se va a ocupar, precisamente, del abordaje de la necesidad de su modernización, es decir, se presenta la imperiosa necesidad de un registro civil moderno bajo principios de autogestión¹⁸.

15 “Por el cual se asignan unas funciones a la Registraduría Nacional del Estado Civil”, *Diario Oficial*, n.º 38.817, de 15 de mayo de 1989, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1884494>].

16 “Por la cual se modifican las Leyes 28 de 1979 y 85 de 1981, el Código Contencioso Administrativo, se otorgan unas facultades extraordinarias y se dictan otras disposiciones”, *Diario Oficial*, n.º 37.242, de 22 de noviembre de 1985, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1634482>].

17 ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de 1991, de 13 de junio de 1991, *Gaceta Constitucional*, n.º 114, de 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

18 JESÚS FLORES RODRÍGUEZ y JESÚS ALBERTO MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS. “Consideraciones sobre la modernización electrónica del registro civil mediante la Ley

Lo anterior implica, por un lado, la implementación de los sistemas y herramientas informáticas en la actividad registral, y por el otro, la necesidad de desarrollar sistemas integrados que eviten que la gestión del registro civil se fragmente¹⁹. Estos procesos de modernización del registro civil tienen un alto impacto en las poblaciones²⁰ que, por lo general, se plantea en términos positivos y que también marca la necesidad de fortalecer el nivel de conocimientos sobre los procesos de las entidades encargadas de la función de registro civil sobre la base del mejoramiento del servicio en beneficio de la ciudadanía. En este marco, se aboga por la importancia de un registro digital como elemento que asegura la inclusión, transparencia, seguridad y eficiencia de recursos en los Estados modernos, tal como también lo plantean²¹.

A estas consideraciones sobre el caso colombiano, habría que añadir las problemáticas asociadas a la desactualización del registro civil en Colombia (está regulado por el ya mencionado Decreto 1260 de 1970) y las relacionadas con las limitaciones en la correlación o interacción de los distintos sistemas o tipos de registros y su impacto en ciertos ámbitos (educación, laboral, salud, financiero, seguridad, etc.).

20/2011", en *Actualidad Civil*, n.ºs 13 y 14, 2012, pp. 1 a 25; PABLO MAURICIO OCHOA ULLOA. "Evaluación *ex post* al proyecto 'Modernización del sistema nacional de registro civil, identificación y cedulación - fase masificación, en la Agencia Matriz del Cantón Riobamba'", tesis de maestría, Riobamba, Ecuador, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, 2016, disponible en [<http://dspace.esPOCH.edu.ec/bitstream/123456789/6115/1/20T00786.pdf>]; PABLO GONZÁLEZ S. (dir.). "Estudio para la formulación de un proyecto de modernización del servicio de registro civil e identificación", Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2017, disponible en [<https://sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2018/10/RegCivil-Informe-final.pdf>].

19 FLORES RODRÍGUEZ y MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS. "Consideraciones sobre la modernización electrónica del registro civil mediante la Ley 20/2011", cit.; OCHOA ULLOA. "Evaluación *ex post* al proyecto 'Modernización del sistema nacional de registro civil, identificación y cedulación - fase masificación, en la Agencia Matriz del Cantón Riobamba'", cit.

20 TATIANA VANESSA ÁLVAREZ BRITO. *Plan de modernización del registro civil de Pastaza para mejorar la calidad de los servicios*, Quito, Universidad Regional Autónoma de los Andes, 2012; OCHOA ULLOA. "Evaluación *ex post* al proyecto 'Modernización del sistema nacional de registro civil, identificación y cedulación - fase masificación, en la Agencia Matriz del Cantón Riobamba'", cit.

21 YRIVARREN LAZO. *Identidad digital. La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*, cit.; UNICEF. *Registro civil de nacimiento en América Latina y el Caribe: Cerrando la brecha*, cit.; ORTEGA DE LA TORRE. "El registro civil e identificación en la región y el mundo", cit.

Ya se ha señalado la incidencia en el campo de las políticas públicas y en las estadísticas vitales de las condiciones actuales del registro civil en el país. Además, habría que mencionar que en el campo de la educación y de la salud, las limitaciones en la interoperabilidad de distintos tipos de registros o el hecho de que aún estos no se encuentren digitalizados posibilita el surgimiento de prácticas de corrupción que se expresan en la duplicación de un mismo registro y en la presencia de beneficiarios ficticios para diversos servicios relacionados con la salud y la educación.

Así mismo, el sistema laboral se afecta, pues la desactualización del registro o las limitaciones en la interoperabilidad de los registros genera problemas al momento de hacer seguimiento al proceso de sus trabajadores en términos, por ejemplo, de datos fiables para procesos como las indemnizaciones o pensiones. Más allá que el registro civil es la base de datos más grande que tiene un Estado, en el caso de Colombia se encuentra desactualizada debido a la práctica histórica de registros en papel y a la fragmentación y dispersión de la información en distintos sistemas y formatos. Además, porque el Sistema de Información del Registro Civil (en adelante SIRC), en cabeza de la RNEC, no es actualizado en forma debida por los demás actores (notarías, consulados, inspectores de policía, etc.) que están por fuera de ese sistema de información, no cumplen los requerimientos para incorporar la información en esa base de datos, o cuentan con sistemas de información diferentes.

Desde inicios de los años 2000, la RNEC buscó implementar nuevas tecnologías que robustecieron la prestación de la actividad misio-nal de registro civil y en su momento, la pusieron a la vanguardia de los avances en materia mundial, refiriéndose al uso de herramientas conectadas y en línea que permitieron incrementar el grado de seguridad y confianza, para garantizar la transparencia y trazabilidad en los servicios que por mandato constitucional y legal debe prestar la entidad. Estas actividades se basaron en procesos de verificación y validación en línea entre las distintas bases de datos de la entidad, el almacenamiento centralizado y seguro de la información, orientados a reducir tiempos y costos asociados tanto para la entidad como para toda la sociedad colombiana.

Sin embargo, desde su época de implementación permanecen pendientes retos como la reducción del subregistro y la incorpora-

ción de las bases de datos de los demás encargados del registro civil en el SIRC²², el cual desde su inicio se basó en un centro de cómputo de última tecnología que permitió un mejor desempeño en el servicio de soporte sobre la base de datos de registro civil, que mejora los mecanismos de atención en registro civil.

A este mecanismo de consulta se incorporaron los registros civiles del sistema de seriales que se habían expedido, en una base de consulta denominada Gestión Electrónica de Documentos –en adelante GED–, que hoy permite obtener la imagen de los registros civiles de nacimiento, matrimonio y defunción.

Así mismo, se constituyó una Base de Datos de Registro –en adelante BDR–, que permite que hoy en día, la totalidad de registradurías, así como algunas notarías y consulados, incorporen de manera automática y en línea cada registro civil del sistema serial que se produce en esas oficinas, mediante el diligenciamiento de cada uno de los campos requeridos por el sistema, convirtiéndose en un repositorio de la data de los registros civiles de nacimiento, matrimonio y defunción.

Esto permite hoy, con muchas limitaciones, que el SIRC (donde confluyen la GED y la BDR), sea una herramienta de consultas jurídicas y técnicas que tienen los usuarios internos y externos de la entidad, como actores de sistemas de educación, salud, seguridad, financieros, etc.

La importancia del registro civil en los procesos de identificación y electorales en Colombia es fundamental: El Archivo Nacional de Identificación (sobre el que se basa el sistema de individualización civil de los colombianos y la producción de cédulas de ciudadanía), se soporta en la información biográfica del registro civil que reposa en el SIRC. Cabe resaltar que en Colombia la cédula de ciudadanía es el documento que permite a los ciudadanos el ejercicio del derecho-deber de participación política contenido el artículo 40 de la Constitución Política, al incorporar los documentos de identidad de los mayores de edad en el censo electoral para el ejercicio del voto.

A manera de ejemplo, la mayoría de registros civiles de defunción del sistema de tomo y folio, que fueron expedidos por notarías. Estos registros no han sido incorporados a la BDR ni a la GED, pues, por una

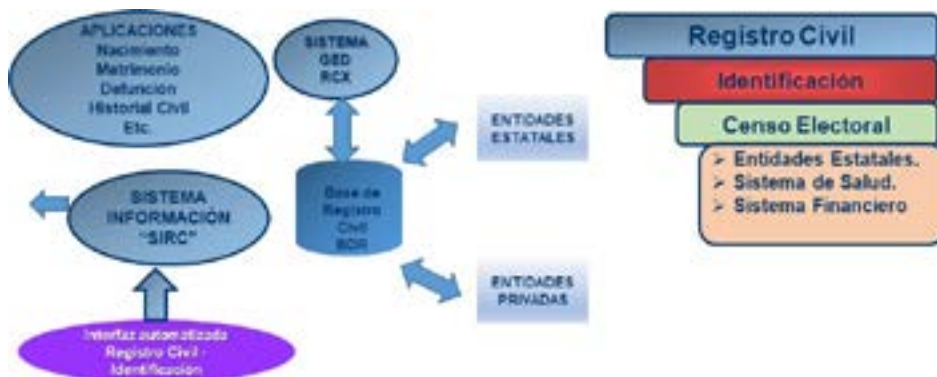
22 Para mayor detalle puede consultarse REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. "Circular única de registro civil e identificación – Versión 6", disponible en [https://registraduria.gov.co/IMG/pdf/20211021_circular-unica-de-rc-e-identificacion_version-6_20-de-octubre-de-2021.pdf].

parte, los documentos reposan en notarías de todo el país en sistemas de tomo y folio, que para el momento histórico en que se inscribieron las defunciones impedía incorporar los datos manuscritos con los que se realizaba el registro.

En consecuencia, como los actos y hechos de las personas deben inscribirse en el registro civil, estas situaciones afectan la ciudadanía. Hoy en día, el sistema permite que los procedimientos de registro, identificación (cedulación) y censo se comuniquen. Por ello, los registros civiles de nacimiento y defunción que se afectan en el SIRC tienen efectos en la base de datos del Archivo Nacional de Identificación, donde se modifica la situación de las cédulas de ciudadanía, de acuerdo a lo establecido en el Decreto 2241 de 15 de julio de 1986²³. Las modificaciones en el estado de identificación del ciudadano, afectan también el sistema del censo electoral, es decir, la participación política de los colombianos.

Por lo tanto, el registro civil es la llave de acceso de los colombianos a los servicios de salud, educación, seguridad y demás servicios estatales y privados, en la medida en que hoy día, entidades del sector público y privado consultan estas bases de datos:

ILUSTRACIÓN 1. SISTEMA DE INFORMACIÓN DE REGISTRO CIVIL



Fuente: Construcción propia, con base en Circular Única de Registro Civil e Identificación, cit.²⁴

23 "Por el cual se adopta el Código Electoral", *Diario Oficial*, n.º 37.571, de 1.º de agosto de 1986, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1423917>].

24 Documento mediante el cual se unifican los procedimientos y procesos en materia de identificación y registro civil en la RNEC. Ver sus distintas versiones disponibles en [<https://www.registraduria.gov.co/-Circular-unica-.html>].

Como se observa de lo mencionado, permitir el acceso y la actualización del SIRC hará posible en consecuencia alimentar el sistema de identificación, la depuración del censo electoral y, por lo tanto, se garantizará la disponibilidad de información para asegurar que los nacidos en Colombia gocen de los derechos consagrados en la Constitución y la ley, así como que cumplan sus deberes.

El Decreto 1010 de 6 de junio de 2000²⁵, le asignó a la RNEC la responsabilidad de dirigir los procesos de manejo, clasificación, archivo físico y magnético y recuperación de la información relacionada con el registro civil.

Sin embargo, los archivos del registro civil reposan en distintas oficinas que hoy día han sido autorizadas para adelantar esa labor, por tanto, funcionan distintas bases de datos para almacenar la información: SIRC.

Para la primera década del siglo XXI, la entidad se vio en la necesidad de implementar mecanismos tecnológicos que permitieran alimentar en tiempo real las bases de datos relativas a los registros civiles, tal como lo estableció el artículo 23 del Decreto 19 de 10 de enero de 2012²⁶.

Así, resultó pertinente la implementación y aplicación de un software especializado, mediante el cual los funcionarios registrales accedieran mediante el uso de las facilidades provistas por los servicios web a través de internet, lo que permite adelantar inscripciones en el registro civil de las personas con mayor eficiencia y así administrar en forma eficaz la información contenida en las bases de datos, fue así como se desarrolló el Sistema de Información de Registro Civil en ambiente web (en adelante SIRC-web).

El SIRC-web consiste en una herramienta en ambiente web para uso de las oficinas que ejercen la función registral: notarías, consulados, registradurías (solo para efectos de firmar digitalmente los regis-

25 "Por el cual se establece la organización interna de la Registraduría Nacional del Estado Civil y se fijan las funciones de sus dependencias; se define la naturaleza jurídica del Fondo Social de Vivienda de la Registraduría Nacional del Estado Civil; y se dictan otras disposiciones", *Diario Oficial*, n.º 44.034, de 6 de junio de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1860253>].

26 "Por el cual se dictan normas para suprimir o reformar regulaciones, procedimientos y trámites innecesarios existentes en la Administración Pública" *Diario Oficial*, n.º 48.308, de 10 de enero de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1004430>].

tros de los hospitales), clínicas y hospitales, que, mediante un equipo con características básicas y una conexión a internet, permite entre otras funcionalidades la inscripción de registros civiles de nacimiento, matrimonio y defunción, consultas a las bases de datos de registro civil, expedición de certificaciones, validaciones de documentos de identificación de los actores del registro, así como validaciones de tipo jurídico basadas en la normatividad vigente en materia de registro civil.

Pese a lo anterior, el *SIRC-web* cuenta con limitaciones a nivel de infraestructura (obsolescencia) por falta de recursos y funcionalidades limitadas ocasionadas por la misma arquitectura en la cual se encuentra el actual sistema de registro civil central en la RNEC, los cuales han generado problemas de lentitud de respuesta, falta de disponibilidad a los usuarios, problemas de concurrencia y carencia de algunas funcionalidades, tales como la complementación y corrección de información de registros civiles en la base de datos central a partir del *SIRC-web*, entre otras.

A esta herramienta se suma el Sistema Integrado de Trámites al Ciudadano –SITAC–, desarrollado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, para que los cónsules de Colombia en el exterior realicen el registro civil de los connacionales, pero que en la actualidad presenta dificultades para integrarse con el *SIRC* y el *SIRC-web*, en la medida en que el SITAC actualiza el sistema por medio de lotes que son tratados y cargados en oficinas centrales: aquellas que elaboran registros civiles, pero no operan con ningún sistema y por lo tanto, esta información de los registros civiles no reposa en el *SIRC*, lo que genera desactualización de información.

Las oficinas registrales y las herramientas en las que se inscriben los registros civiles se relacionan a continuación.

TABLA 2. OFICINAS REGISTRALES Y SISTEMAS
DE REGISTRO CIVIL EN COLOMBIA

TIPO DE OFICINA	CANTIDAD	SISTEMA	
Registraduría	1.174	PMT	
Notarias	760	424	SRC-web
		336	No sistematizadas
Consulados	123	SITAC	
Corregimientos	769	2	SRC-web
		765	No sistematizadas
Inspecciones	1.691	NO SISTEMATIZADAS	
Clínicas y hospitales	769	162	SRC-web
		607	No sistematizadas

Fuente: Construcción propia, con base en RNEC. Informe de gestión 2021, disponible en [https://registraduria.gov.co/IMG/pdf/20220131_informe-de-gestion-institucional_2021.pdf].

En el marco de esta multiplicidad de responsables y de bases de datos, se ha evidenciado que si bien los subsistemas de registro civil (nacimiento, matrimonio y defunción) no hacen una asociación entre ellos, o con procesos que implican modificaciones en el registro civil de una persona (cambio de género, divorcio, cambio de nombre), esto ocurre debido al predominio de estos registros en formatos no digitalizados y a la existencia de diversas bases de datos y de información dispersa de una misma persona, que no están de manera necesaria correlacionados y que no cuentan con un número que las unifique.

Se evidencia entonces la necesidad de avanzar hacia un registro civil digital o hacia la automatización del registro civil en un solo formato que permita, por un lado, una única fuente de información y por otro, que vincule todo lo relacionado con un ciudadano desde su nacimiento hasta su muerte. Se requiere un registro civil en línea basado en la construcción de un sistema o una base de datos única para que todos los colombianos pueda acceder a ella, así como las entidades del Estado o de seguridad puedan tener acceso y verificar los procesos y modificaciones que en forma paulatina sufre el registro civil de una persona en el continuum vital.

En ese sentido, el registro civil digital se convierte en una estrategia que permite pensar en políticas públicas, es decir, cumple un papel determinante a la hora de trazar o proponer políticas públicas encaminadas a impactar en el bienestar de la sociedad colombiana. Así mismo, permitiría la generación de estadísticas vitales razonables y trazar planes estratégicos, pues permite detallar mejor y normalizar los datos de la población desde el punto de vista demográfico. En esta misma línea, el registro civil en línea o digital, permite avanzar en el fomento de una cultura ciudadana del registro.

III. BRECHA DIGITAL Y ESTADO DUAL: CIUDADANÍAS POSTERGADAS EN LA SOCIEDAD DEL CONOCIMIENTO

El paso acelerado de la sociedad de la era informacional a la era conceptual, está mediado por el uso avanzado de tecnologías, en la implementación de las mismas en la vida cotidiana y el acceso a las redes del conocimiento que están en el espacio virtual²⁷. De igual forma, el acceso a la institucionalidad es un signo de la evidencia del avance en materia de tecnologías.

Para JOSELITO FERNÁNDEZ TAPIA, el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones –TIC– es innegable en el diario vivir, de la sociedad y el Estado. Son vitales para la ciudadanía para ofrecer nuevos espacios de debate, participación, exclusión, acceso a la información y ejercicio de derechos de forma pasiva, en ocasiones sin necesidad que el Estado o la misma sociedad lo garanticen²⁸.

Así como la educación ha promovido la democracia y el crecimiento económico, el desarrollo tecnológico tiene el potencial de beneficiar a la sociedad en su conjunto. La ciudadanía digital o la capacidad de participar en la sociedad en línea, promueve la inclusión social²⁹. KAREN MOSSBERGER, RAMONA S. MCNEAL y CAROLINE J.

27 DANIEL H. PINK. *Una nueva mente*, Barcelona, Ilustreae, 2009.

28 JOSELITO FERNÁNDEZ TAPIA. “La ciudadanía transnacional digital: Un concepto y práctica en construcción”, en *Lumina*, vol. 22, n.º 2, julio-diciembre de 2021, pp. 1 a 43, disponible en [<https://revistasum.umanizales.edu.co/ojs/index.php/Lumina/article/view/3588/6492>].

29 KAREN MOSSBERGER, RAMONA S. MCNEAL y CAROLINE J. TOLBERT. *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation*, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, 2007.

TOLBERT definen a los ciudadanos digitales como aquellos que están conectados a diario, presentan evidencia empírica que el uso de la tecnología es importante para los salarios y los ingresos, y para la participación cívica y la votación.

La ciudadanía digital avanza frente al concepto básico de ciudadanía, pues la convierte en un concepto dinámico no solo anclado a un repositorio de información que conlleva al

... rol que asume el sujeto al reconocerse como parte de una colectividad, esta pertenencia trae consigo la responsabilidad de reconocer al otro como igual [...] exige el conocer y asumir los derechos humanos, culturales y colectivos, permitiendo que la práctica ciudadana reconozca y valide las diferencias. Este tipo de ciudadanía desprende la necesidad de una “educación integral para la vida y la convivencia, se centra en un proyecto de formación ciudadana, que integra sus componentes moral, ético, estético, legal, productivo, cultural y político, para contribuir con sociedades solidarias democráticas, justas y pacíficas”³⁰.

La ciudadanía digital se desarrolla en el ciberespacio y permite

La construcción de identidades ciudadanas y ejercicio de derechos y compromisos cívicos a través de internet, empezando desde el acceso a las TIC hasta la configuración y reconfiguración de identidades ciudadanas, como de la realización de los derechos civiles, sociales, económicos, culturales y políticos en los medios electrónicos o en el espacio digital (ciberespacio). Asimismo, a la práctica de los deberes y de compromisos cívicos, como también de la netiqueta³¹, las responsabilidades digitales y del respeto de los derechos humanos a través de las TIC: educación, salud, equidad, participación³².

Sin embargo, existen segmentos de la sociedad excluidos de los mecanismos para acceder a la era de la información. La Organización de las Naciones Unidas para la Cultura, las Ciencias y la Educación

30 ANYELINA HERNÁNDEZ MEJÍA, GINA PAOLA BRAVO y SANDRA MILENA ROMERO. “La ciudadanía digital, sus concepciones y su relación con la convivencia”, tesis de maestría, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2015, disponible en [<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/17153/BravoGinaPaola2015.pdf?sequence=3&isAllowed=y>].

31 Grupo de reglas encargadas de regular la manera como se portan los usuarios dentro de la red.

32 FERNÁNDEZ TAPIA. “La ciudadanía transnacional digital: Un concepto y práctica en construcción”, cit.

–UNESCO–, citada por el Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones de Colombia, define esta situación como “brecha digital”, entendida a su vez como el conjunto de “irregularidades en el acceso y en el empleo de las tecnologías de la información y de la comunicación, como internet, tanto entre diferentes países como dentro de un mismo país”³³. El mismo informe, citando a la Unión Internacional de Telecomunicaciones –UIT–, en su enfoque de desarrollo TIC, ha definido la brecha digital como

La diferencia que existe entre las personas (comunidades, provincias, naciones) que cuentan con las condiciones óptimas para utilizar adecuadamente las tecnologías de información y comunicación en su vida diaria y aquellas que no tienen acceso a las mismas o que, aunque las tengan no saben utilizarlas³⁴.

Como es evidente, una manera de entender las disparidades entre los grupos sociales, estaría en las garantías que brindarían las instituciones y, por ende, el Estado a los ciudadanos para estar en relaciones equilibradas con la tecnología de punta. Los nuevos pobres serían aquellos condenados por el desarrollo imparable a estar fuera de las revoluciones tecnológicas³⁵.

En ese sentido, la Comisión Económica para América Latina –CEPAL–, señala en torno a las brechas digitales en las sociedades latinoamericanas, que se pueden observar dos tendencias en la brecha digital: La primera se conoce como “brecha digital internacional”, que hace referencia a las disparidades existentes en la difusión tecnológica entre los países generadores de la tecnología y el resto del mundo³⁶. En el ámbito global, las brechas entre los países de avanzada o los que se consideran que están en la cúspide del avance en nuevas tecnologías, Colombia ocupa el puesto 64 dentro de los países más digitalizados, pero el rezago de nuestro país se ve en otras dimensio-

33 MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES –MINTIC–. “Índice de brecha digital regional. Resultados 2020”, Bogotá, MINTIC, 2020, disponible en [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-198042_presentacion.pdf].

34 Idem.

35 MANUEL CASTELLS. *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*, Madrid, Alianza Editorial, 2018.

36 ALEJANDRA NASSER (COORD.). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: Una guía para su implementación*, Santiago de Chile, CEPAL, 2021, disponible en [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258_es.pdf].

nes mucho más complejas, que nos restan competitividad. En la tabla 1 se puede apreciar un comparativo entre Colombia y el mundo en un conjunto de variables esenciales para implementar un proyecto de modernización del Estado.

TABLA 3. RANKING MUNDIAL EN PILARES REFERENTES A LAS TIC

PILAR	PUESTO PAÍS
Entorno político y regulatorio	1. Nueva Zelanda
	2. Singapur
	Luxemburgo
	[...]
	98. Colombia
Negocios y entorno de innovación	1. Singapur
	2. Emiratos Árabes
	3. Rae de Hong Kong
	[...]
	94. Colombia
Infraestructura y contenidos digitales	1. Noruega
	2. Taiwán
	3. Suecia
	[...]
	68. Colombia
La asequibilidad	1. India
	2. Vietnam
	3. Mauricio
	[...]
	55. Colombia
Habilidades	1. Finlandia
	2. Singapur
	3. Suiza
	[...]
	77. Colombia
El uso individual	1. Dinamarca
	2. Suecia
	3. Noruega
	[...]
	77. Colombia

El uso en negocios	1. Suiza 2. Japón 3. Suecia [...] 81. Colombia
El uso de Gobierno	1. Singapur 2. Emiratos Árabes 3. Corea del Sur [...] 30. Colombia
Impactos económicos	1. Finlandia 2. Suecia 3. Suiza [...] 69. Colombia
Impactos sociales	1. Singapur 2. Emiratos Árabes 3. Países bajos 4. Corea del Sur [...] 43. Colombia

Fuente: Construcción propia con base en KLAUS SCHWAB (ed.). *The Global Competitiveness Report*, Geneva, World Economic Forum, 2019, disponible en [https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf].

La segunda dimensión, en perspectiva de la CEPAL, es la brecha digital doméstica, que muestra las diferencias al interior de un país enfocándose en aspectos socioeconómicos, educativos, de población e infraestructura³⁷. En la perspectiva de DARON ACEMOGLU y JAMES A. ROBINSON, superar estas brechas digitales internas se torna en una labor necesaria para poder superar las ambivalencias entre centro y periferia. Según estos autores, en el caso de Colombia existe una institucionalidad y un poder estatal que funciona muy bien en el centro del país, en las grandes capitales urbanas (Bogotá, Medellín, Cali, Barranquilla...), pero que posee serias dificultades para hacerse efectivo y moderno en la periferia, es decir, en la gran inmensidad rural donde el Estado colombiano históricamente no alcanza a llegar

37 NASSER (coord.). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental: Una guía para su implementación*, cit.

y donde existen múltiples dificultades de comunicaciones fácticas y virtuales³⁸.

Estado de la brecha digital en Colombia

La evidencia empírica en Colombia permite validar la existencia de una brecha digital en el país: de acuerdo al Departamento Administrativo Nacional de Estadística –DANE–, en Colombia, para 2019, la pobreza multidimensional en las cabeceras del país fue del 12,3% y en los centros poblados y rural disperso fue del 34,5%. De igual manera, los indicadores de desempleo en el país incrementaron en 0,3% entre 2018 y 2019 a nivel nacional, para obtener como resultado un porcentaje del 12,4% para 2019³⁹.

TABLA 4. CONTRIBUCIÓN A LA INCIDENCIA
AJUSTADA, VARIABLES 2019-2020

VARIABLE	NACIONAL		CABECERAS		CENTROS POBLADOS Y RURAL DISPERSO	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020
	%	%	%	%	%	%
Analfabetismo	11,3	9,3	10,1	8,5	12,7	10,1
Bajo logro educativo	22,6	22,2	21,7	21,5	23,5	23,1
Barreras a servicios cuidado de la primera infancia	2,6	2,8	3,2	3,4	2,0	2,0
Barreras de acceso a servicios de salud	4,3	1,8	5,2	2,0	3,2	1,5
Desempleo de larga duración	3,7	4,4	4,5	5,4	2,9	3,3
Hacinamiento crítico	3,0	3,1	3,8	3,9	2,2	2,2
Inadecuada eliminación de excretas	3,3	3,1	2,7	2,5	4,1	3,7

38 DARON ACEMOGLU y JAMES A. ROBINSON. *Por qué fracasan los países*, Madrid, Ariel, 2020.
39 DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE–. “Boletín Técnico. Pobreza Multidimensional en Colombia”, Bogotá, DANE, 2020, disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/boletin_tec_pobreza_multidimensional_20.pdf].

Inasistencia escolar	2,0	7,5	2,1	6,9	2,0	8,1
Material inadecuado de paredes exteriores	1,0	0,9	1,4	1,4	0,5	0,3
Material inadecuado de pisos	2,4	2,4	1,2	1,3	3,8	3,6
Rezago escolar	7,6	8,1	7,7	8,3	7,6	7,9
Sin acceso a fuente de agua mejorada	3,2	3,0	1,1	0,9	5,6	5,2
Sin aseguramiento en salud	7,9	6,8	10,4	9,1	5,1	4,2
Trabajo infantil	1,2	0,8	0,9	0,6	1,5	1,1
Trabajo informal	24,0	24,0	24,3	24,3	23,6	23,7

Fuente: DANE. “Boletín Técnico. Pobreza Multidimensional en Colombia 2020”, cit.

Como se colige de la tabla 4, el promedio de la contribución de la incidencia de pobreza en variables como analfabetismo, bajo logro educativo, inadecuada eliminación de excretas y de trabajo infantil (entre otros), son superiores en centros poblados y rural disperso que en el nivel nacional y de cabeceras. Sumado a lo anterior, el mismo informe muestra que el incremento en el porcentaje de hogares con rezago escolar para las zonas urbanas fue superior en 25,8% y para los centros poblados y rural disperso fue del 30,9% en 2019, así mismo, el analfabetismo, a nivel nacional, alcanzó un porcentaje de 9,3% para el mismo año⁴⁰.

Es claro entonces que, al momento de determinar la viabilidad del ingreso a la ciudadanía digital, es fundamental tener en cuenta las variables determinantes de pobreza, pues en muchos países –incluida Colombia– el nivel de analfabetismo es tan alto, que limita de una u otra manera que todos los ciudadanos puedan comprender y utilizar de manera correcta los dispositivos electrónicos que se requieren para poder hacer un uso adecuado de un documento de identidad.

Entonces, superar la brecha digital se torna en uno de los desafíos a los que el Estado colombiano se enfrenta al momento de buscar garantizar la prestación del servicio de registro civil digital que dé acceso a la identidad y los derechos y deberes ya expuestos.

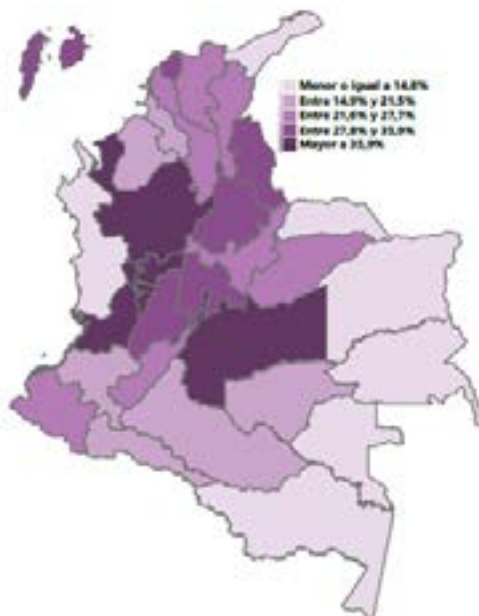
Queda claro que las distancias digitales entre el país urbano y el país rural son amplias. Una evidencia más de estas distancias abruptas

40 DANE. “Boletín Técnico. Pobreza Multidimensional en Colombia 2020”, cit.

tas y de la alta desigualdad entre el país real y la Colombia profunda, se observa en la penetración de las TIC en los diferentes estratos económicos. Mientras el estrato seis a nivel nacional presenta un 99,8% de uso efectivo y completo de herramientas y servicios de TIC, en el estrato uno este solo llega a un 20,5%⁴¹.

De esta forma, la brecha digital también se genera debido a que no todos los hogares colombianos tienen acceso a un computador. En 2019 para el total nacional, el 37,3% de los hogares poseía computador de escritorio, portátil o tableta; 46,0% en las cabeceras y 9,0% en centros poblados y rural disperso. Los departamentos de Antioquia, Bogotá D. C., Quindío, Risaralda y Valle del Cauca tienen una proporción de hogares con computador de escritorio, portátil o tableta mayor al 40,0%. El computador portátil registró mayor proporción tanto en el total nacional (26,0%) como en cabecera (32,3%) y en centros poblados y rural disperso (5,9%), respecto al computador de escritorio y tableta⁴².

ILUSTRACIÓN 2. PROPORCIÓN DE HOGARES QUE POSEEN COMPUTADOR DE ESCRITORIO, PORTÁTIL O TABLETA



Fuente: DANE. "Boletín Técnico. Pobreza Multidimensional en Colombia 2020", cit.

41 MINTIC. "Índice de brecha digital regional. Resultados 2020", cit.

42 DANE. "Boletín Técnico. Pobreza Multidimensional en Colombia 2020", cit.

Es notoria la discrepancia entre el país urbano y el país rural, las grandes inequidades y un Estado ambivalente, fuerte en el centro y débil en la periferia, que impide ingresar a la sociedad informacional, evidencia la necesidad de establecer políticas públicas de acceso a los medios tecnológicos, para acceder a la ciudadanía digital. No es nuevo el debate sobre la debilidad del Estado para insertarse en los lugares más alejados del espacio nacional y poseer un control del territorio, pero adicional a esta debilidad, otro de los grandes problemas estructurales que retorna una y otra vez es el de la ciudadanía postergada. Una ciudadanía que implique el derecho del acceso a la justicia y, por ende, materialice una institucionalidad moderna que lo posibilite. El ciudadano entendido en los presupuestos de la modernidad política es un agente que demanda de las instituciones efectividad y que, así mismo, participa en forma activa en lo relacionado con una construcción colectiva de sociedad en el marco de la sociedad civil. Mientras la sociedad de la información avanza a pasos agigantados al impulsar el *e-ciudadano*, en Colombia aún se lucha denodadamente por materializar la ciudadanía y, como es obvio, por insertarnos en la *e-ciudadanía*.

En este contexto de ideas, es importante señalar en relación con estas consideraciones que la cultura ciudadana se convierte en el marco educativo para la generación de acciones que, con el apoyo y la intermediación de las instituciones públicas o privadas, guíen la orientación en la transformación de las interacciones entre el ciudadano, la ciudad y los sistemas que participan en ella. Esto implica la compatibilidad de diversos sistemas de reglas, que permita la regulación de comportamientos en medio de las heterogeneidades de sus miembros⁴³.

En el marco de la teoría de las restricciones, los factores exógenos y endógenos que imposibilitan alcanzar el objetivo de una *e-ciudadanía* en la sociedad informacional, confluyen en una evolución institucional donde se encuentran procesos determinados por un desarrollo más lento. El proceso más lento termina por ser una restricción al sistema de la organización. La teoría de las restricciones plantea focalizar el mayor esfuerzo en el elemento que lastra el sistema in-

43 NÉSTOR GARCÍA CANCLINI. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Bogotá, Debolsillo, 2009.

tegral, para darle mayor dinamismo al proceso. El punto de partida de un mejoramiento integral, por ende, implica la identificación de las restricciones (cuellos de botella), para decidir cómo se puede incrementar de manera exponencial de la mejor manera y aumentar en forma dinámica los factores que limitan a la organización en aras de minimizar la restricción⁴⁴.

Para el caso objeto de análisis, en marco de un elemento fundamental para lograr la ciudadanía digital como lo es el registro civil, existen además de factores económicos, sociales y de acceso a la tecnología, obstáculos de tipo sectorial e institucional que impiden la materialización de un registro civil digital que coadyuve a la materialización de la ciudadanía digital.

IV. RESTRICCIONES INSTITUCIONALES Y RESPUESTA A LA BRECHA DIGITAL: EL PAPEL DE LA REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL

Como ya se ha mencionado, el registro civil es una institución antigua en el país, que incluso se remonta al siglo XIX. Según el Decreto 1260 de 1970 ya citado, existen actos y hechos que producen efectos jurídicos y, por lo tanto, están sujetos a la inscripción en el registro del estado civil de las personas:

En el Registro Civil de Nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito(a), el primer apellido de la madre y el primer apellido del padre, en el orden que decidan de común acuerdo. En caso de no existir acuerdo, el funcionario encargado de llevar el Registro Civil de Nacimiento resolverá el desacuerdo mediante sorteo, de conformidad con el procedimiento que para tal efecto establezca la Registraduría Nacional del Estado Civil. A falta de reconocimiento como hijo(a) de uno de los padres, se asignarán los apellidos del padre o madre que asiente el Registro Civil de Nacimiento. Esta norma rige para los hijos matrimoniales, extramatrimoniales, adoptivos, de unión marital de hecho, de parejas conformadas por el mismo sexo y con paternidad o maternidad declarada judicialmente.

El Registro del Estado Civil se entiende como un sistema, dentro de la organización del Estado, que permite compilar la información sobre

44 ELIYAHU M. GOLDRATT. *Cadena crítica*, Madrid, Granica, 2018.

el estado civil de sus integrantes y se constituye como la base de la identificación y de toda la información que allí se puede consultar.

Como ya se mencionó, la RNEC adelantó en la primera década del siglo xx la implementación de un proceso de modernización tecnológica que se constituyó en la primera política pública del Estado colombiano, en desarrollar los elementos tecnológicos tendientes a establecer la ciudadanía digital en el país: El Consejo Nacional de Política Social, mediante el Documento Conpes 3323⁴⁵ adoptó el Programa de de la Producción y Optimización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil de la RNEC. El documento ya visualizaba que la expedición y consulta de registros civiles podría funcionar en línea, lo que agilizaría la expedición de copias y consulta, también señalaba que la normatividad actual (Decreto 1260 de 1970, cit.), impedía procesos de digitalización, consulta y expedición de registros civiles, pero en especial, llamó la atención en que

... la abundante jurisprudencia y doctrina en el tema de registro civil y la dispersión en la interpretación jurídica que se hace de estas normas dificulta la estandarización de procedimientos y el desarrollo de aplicativos⁴⁶.

El proyecto de modernización impactó todos los sectores (público y privado) de la sociedad colombiana y en particular, tuvo sobre la seguridad ciudadana y la defensa nacional, lo que lo constituye en un programa estratégico. Según el Departamento Nacional de Planeación⁴⁷ el proyecto mejoró el sistema de identificación (cedulación) al automatizar la función de cotejo dactiloscópico a través del Automated Biometric Identification System –AFIS–, que pasó de ser manual a ser automática, a través de un sistema biométrico, mediante su pasó a

... emplear la tecnología para el reconocimiento de patrones/características de una persona, el cual permite la identificación como un individuo único. El estudio de la biometría ha sido abordado de años atrás y, como consecuencia de ello, se han desarrollado diversos dispositivos electrónicos que permiten

45 DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. Documento Conpes 3323, de 20 de diciembre de 2004, “Programa de Ampliación de la Producción y Optimización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil”, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Economicos/3323.pdf>].

46 Idem.

47 Idem.

la captura de características físicas tales como: huella dactilar, iris y retina, voz, geometría de la mano, firma escrita y la cara⁴⁸.

En la RNEC se mejoró el control sobre la identidad de los menores, por la expedición de una tarjeta de identidad con elementos de seguridad, amplió la cobertura del registro civil al conectar en línea la base de datos de registro civil con las notarías y centros de atención hospitalaria, y generó una base de datos actualizada y completa con la información del estado civil, los datos biográficos y dactiloscópicos de los colombianos, para reducir el tiempo en las consultas de organismos de seguridad y justicia⁴⁹.

Al permitir integrar el registro civil con el sistema de identificación⁵⁰, se mejoró la conectividad con otros ambientes informáticos para facilitar el acceso a las bases de datos por parte de los organismos de seguridad, judiciales, financieros y de asistencia social, que al reducir (casi eliminar) el fraude, encontraron en las bases de datos de la RNEC, un insumo fundamental para sus operaciones: el sector de seguridad y defensa nacional (entidades como la Fiscalía General de la Nación, el Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Relaciones Exteriores, en su época, el Departamento Administrativo de Seguridad –DAS–, la Dirección de Investigación Criminal e Interpol –DIJIN–, el Instituto Nacional de Medicina Legal y ciencias forenses...), sector judicial, sector fiscal, sectores financiero, bursátil y asegurador, sectores comercial y real, sector de la seguridad social, entre muchos otros, acceden a la información de la RNEC lo que se traduce en la reducción de trámites. Por último, el sistema electoral colombiano también se benefició del proyecto al reducir suplantaciones y al generar censos mucho más depurados que garantizan la transparencia de los procesos democráticos en Colombia.

48 AMILCAR ROJAS PORTILLA y JAIRO SUÁREZ RUEDA. "La huella dactilar como mecanismo de identificación biométrica para la no portabilidad de documentos de identidad", en *TIA*, vol. 6, n.º 2, julio-diciembre de 2018, pp. 38 a 45, disponible en [<https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/tia/article/view/12761/14691>].

49 Para mayor detalle verificar DIDIER CHILITO VELASCO. "Autenticación biométrica en Colombia", Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, disponible en [<https://es.scribd.com/document/537640848/autenticacion-biometrica-en-colombia>].

50 La integración se da al momento de inscribir en el sistema de registro civil toda la información biográfica de la persona, información que se migra al sistema de identificación y no puede ser adulterada.

Si bien el proyecto de modernización benefició a la sociedad en general, no es menos cierto que presenta serias restricciones, en su mayoría evidenciadas por los avances tecnológicos de los últimos 20 años:

1. La prestación del servicio de registro civil no es digital: Si bien se cuenta con oficinas conectadas, para el ciudadano no existe un acceso digital a ese servicio y, por lo tanto, se le excluye de la prestación del mismo.

2. La actual arquitectura del sistema impide una integración real de todos los actores del proceso (inscritos, registradores, notarios, cónsules, etc.).

Hoy, algunos de los servicios en materia de registro civil que ofrece en línea la RNEC, se emiten con la observación que son a título informativo, como la certificación de existencia del registro civil, la cual aún no se ha logrado, pues se debe basar en un sistema de registro civil en línea que no existe, dado que requieren trámites presenciales que, como ya se ha mencionado, constituyen brechas en el acceso a la ciudadanía digital.

Por ello, al ser un trámite que demanda la presencialidad de sus actores, la inscripción al registro genera fenómenos como el subregistro y el registro tardío, que normalmente se originan por zonas caracterizadas por el difícil acceso geográfico y por la baja o nula penetración tecnológica. Así mismo, en eventos migratorios o de movilidad geográfica de personas (nacionales o extranjeros), puede conllevar incluso al riesgo de apatridia. En todos estos casos, tanto el subregistro como la inscripción tardía son riesgos que disminuirían con el acceso de carácter universal de la inscripción en los procesos registrales.

Ahora bien, puede evidenciarse que los servicios de registro civil prestados, pueden fallar en impactar en forma adecuada en toda la geografía nacional. Mientras, según el DANE:

... En la actualidad el país cuenta con 32 departamentos, 1.121 municipios (cabeceras municipales), incluido el Distrito Capital de Bogotá, el cual, si bien es municipio, está sujeto a un régimen especial, 20 corregimientos departamentales, y 8.059 centros poblados que incluyen caseríos, corregimientos municipales e inspecciones de policía municipales y departamentales...⁵¹.

51 DANE. "Boletín Técnico. Pobreza Multidimensional en Colombia 2020", cit.

La RNEC⁵², informa un total de 1.181 registradurías con conectividad al 100%.

TABLA 5. CONSOLIDADO 2018-2021 DE NACIMIENTOS
POR ÁREA Y SEXO, SEGÚN DEPARTAMENTO DE RESIDENCIA
DE LA MADRE Y PERTENENCIA ÉTNICA DEL NACIDO VIVO

AÑOS	PERTENENCIA ÉTNICA DEL NACIDO VIVO	GRAN TOTAL	ÁREA RESIDENCIA DE LA MADRE/ NÚMERO DE NACIMIENTOS			
			CABECERA MUNICIPAL ⁵³	CENTRO POBLADO ⁵⁴	RURAL DISPERSO	SIN INFORMA- CIÓN
2021	Total 2021	609.739	454.733	44.325	101.862	8.819
	Indígena	29.066	6.797	2.958	18.672	639
	Rom (gitano)	45	37	4	4	0
	Raizal (de San Andrés y Providencia)	303	169	106	27	1
	Palenquero de San Basilio	64	41	17	3	3
	Negro, mulato, afro- col. o afrodesc.	24.670	18.327	2.582	3.726	35
	Ninguno de las anteriores	555.591	429.362	38.658	79.430	8.141
	Sin información	0	0	0	0	0

52 Información disponible en [www.registraduria.gov.co].

53 De acuerdo al DANE, es el área geográfica que está definida por un perímetro urbano, cuyos límites se establecen por acuerdos del Concejo Municipal. Corresponde al lugar en donde se ubica la sede administrativa de un municipio.

54 Es un concepto creado por el DANE para fines estadísticos, útil para la identificación de núcleos de población. Se define como una concentración de mínimo 20 viviendas contiguas, vecinas o adosadas entre sí, ubicadas en el área rural de un municipio o de un corregimiento departamental. Dicha concentración presenta características urbanas tales como la delimitación de vías vehiculares y peatonales.

2020	Total 2020	629.402	475.670	45.542	98.389	9.801
	Indígena	29.993	6.392	3.085	19.914	602
	Rom (gitano)	59	47	4	8	0
	Raízal (de San Andrés y Providencia)	344	204	131	8	1
	Palenquero de San Basilio	64	46	10	8	0
	Negro, mulato, afro-col. o afrodesc.	23.757	17.547	2.817	3.352	41
	Ninguno de las anteriores	575.185	451.434	39.495	75.099	9.157
	Sin información	0	0	0	0	0
2019	Total 2019	642.660	495.049	45.373	90.646	11.592
	Indígena	25.594	6.531	2.790	15.714	559
	Rom (gitano)	35	27	4	4	0
	Raízal (de San Andrés y Providencia)	322	208	107	5	2
	Palenquero de San Basilio	64	49	8	7	0
	Negro, mulato, afro-col. o afrodesc.	25.199	19.491	2.746	2.902	60
	Ninguno de las anteriores	591.446	468.743	39.718	72.014	10.971
	Sin información	0	0	0	0	0
2018	Total 2018	649.115	504.539	48.025	92.460	4.091
	Indígena	24.379	5.838	3.108	15.137	296
	Rom (gitano)	35	28	6	1	0
	Raízal (de San Andrés y Providencia)	327	256	61	10	0
	Palenquero de San Basilio	82	57	13	11	1
	Negro, mulato, afro-col. o afrodesc.	28.604	22.173	3.537	2.871	23
	Ninguno de las anteriores	595.688	476.187	41.300	74.430	3.771

Fuente: Construcción propia con base en estadísticas de nacimientos, disponibles en [www.dane.gov.co].

TABLA 6. REGISTRADURÍAS CON CONECTIVIDAD AL 100%

DEPARTAMENTO	REGISTRADURIAS ESPECIALES	REGISTRADURIAS AUXILIARES	REGISTRADURIAS MUNICIPALES	TOTAL
AMAZONAS	1		1	2
ANTIOQUIA	4	8	122	134
ARAUCA	1		6	7
ATLÁNTICO	2	6	21	29
BOLÍVAR	1	3	45	49
BOYACA	1	1	122	124
CALDAS	1	1	26	28
CAQUETA	1	1	15	17
CASANARE	1		18	19
CAUCA	1	1	41	43
CESAR	1	3	24	28
CHOCO	1		29	30
CORDOBA	1	1	29	31
CUNDINAMARCA	1	1	115	117
GUAINIA	1		1	2
GUAVIARE	1		3	4
HUILA	1	1	36	38
LA GUAJIRA	1	2	14	17
MAGDALENA	2	1	29	32
META	1	2	28	31
NARIÑO	2	1	62	65
NORTE DE SANTANDER	3	3	37	43
PUTUMAYO	1		12	13
QUINDIO	1	1	11	13
RISARALDA	1	1	13	15
SAN ANDRES	1		1	2
SANTANDER	3	5	84	92
SUCRE	1		25	26
TOLIMA	1	1	46	48
VALLE	6	7	36	49
VAUPES	1		2	3
VICHADA	1		3	4
BOGOTÁ - DISTRITO		24		24
TOTAL	47	75	1057	1179
BOGOTÁ - CAIC	ATENCION AL COLOMBIANO 1 OFICINA			1
SEDE CAN	ATENCION ESPECIAL 1 OFICINA CENTRAL			1
				1181

Fuente: RNEC. “Informe de gestión 2021”, cit.

Incluso al incrementar este listado con la ubicación de notarías con funciones registrales (en su mayoría ubicadas en las capitales de departamento), el rezago es importante y deja claras dudas del cubrimiento del servicio de registro y, en consecuencia, de las cifras del subregistro y registro tardío, habida cuenta que los centros poblados, los corregimientos y en las mismas cabeceras municipales superan con amplitud el número de municipios con conectividad, lo que evidencia que, si bien el porcentaje de nacimientos ocurre en la cabecera municipal, el número de caseríos y corregimientos representa un porcentaje de riesgo por falta de acceso a tecnologías que reduzcan el tiempo de los trámites de registro y eliminen la presencialidad del proceso para garantizar un mejor acceso a los servicios del Estado una vez se cuente con el registro civil.

El efecto del subregistro entonces se evidencia como una barrera evidente al acceso de los efectos de las políticas públicas del Estado, para quien:

El derecho de las niñas y los niños a la identidad abarca los derechos al nombre, a la nacionalidad y a la familia; es la forma legal de demostrar que una persona existe jurídicamente como ciudadano pleno de derechos y deberes. Su carencia somete a los niños y niñas al riesgo de ser excluidos de servicios esenciales en salud y educación⁵⁵.

El informe Encuesta Nacional de Salud y Estadísticas⁵⁶, evidenció en 2015 el porcentaje de subregistro por área en Colombia y, para el objeto de este trabajo, sus causas.

55 PROFAMILIA y MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*, t. 1, Bogotá, Profamilia, 2015, disponible en [<https://profamilia.org.co/docs/ENDS%20%20TOMO%201.pdf>].

56 Idem.

TABLA 7. % DE MENORES DE CINCO AÑOS QUE NO HAN SIDO REGISTRADOS Y DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LOS NIÑOS NO REGISTRADOS POR RAZÓN PARA EL NO REGISTRO, SEGÚN CARACTERÍSTICAS SELECCIONADAS, COLOMBIA 2015⁵⁷

RAZÓN PARA NO REGISTRO	ZONA		REGIÓN						TOTAL	
	URBANA	RURAL	ATLÁNTICA	ORIENTAL	BOGOTÁ	CENTRAL	PACÍFICA	ORINOQ./AMAZ.	2015	2010
% no registrado	0,9	2,5	2,1	1,4	0,6	0,9	1,6	1,1	1,4	3,5
Número de niños	10.170	4.007	3.525	2.409	2.006	3.366	2.400	470	114.177	15.844
RAZÓN PARA NO REGISTRAR EL NACIMIENTO										
Cuesta mucho	2,1	6,3	2,8	*	*	*	5,2	-0,3	4,3	6,4
Muy lejos el sitio de registro	0,1	19,7	10,8	*	*	*	19,3	-24,9	10,2	6,8
Padre abandonó/está ausente/no quiere reconocer	22,1	23,9	13,8	*	*	*	28,7	-8,7	23	12,2
Padres no tienen papeles	13,1	15	16,5	*	*	*	12,7	-4,8	14,1	14,2
Falta de tiempo	10,1	11,3	15,3	*	*	*	7,5	-1,7	10,7	9,2
Madre en recuperación	16,5	12,8	14,2	*	*	*	4,7	-23,7	14,7	
Problemas de la Registraduría	6,9	5,2	7,7	*	*	*	9,2	-1	6	5
Niño muy pequeño	11,1	4,2	7,2	*	*	*	12	-18,5	7,5	6,5
Falta de certificado de nacimiento	9,7	0,2	0	*	*	*	0,7	-6,8	4,8	2,4
No sabe dónde se registra	0	0	0	*	*	*	0	-0,3	0	1,2
Otra razón	8,3	1,4	11,7	*	*	*	0	-9,3	4,7	7,7
Total	100	100	100	*	*	*	100	-100	100	100
Número	93	99	74	33	13	30	38	5	192	521

Fuente: PROFAMILIA y MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*, cit.

57 Nota del autor: No se muestran los porcentajes basados en menos de 25 casos sin ponderar (*). Los porcentajes en paréntesis están basados en 25 a 49 casos sin ponderar.

Se debe propender por una política pública que incentive un trabajo focalizado en distintos aspectos de la adecuación del registro civil:

1. *Revisión de normatividad creada para una realidad de hace casi 50 años.* Esto implica la revisión de procedimientos obsoletos con base en una legalidad que tampoco se moderniza; no obstante que el reconocimiento del “nacido vivo” es en principio físico, deberían existir instrumentos expeditos de tecnología actualizada para certificar el nacimiento e inscribir el evento en el registro civil, con una correspondencia biunívoca entre el individuo y su identificación. La confiabilidad de la identificación asignada debería garantizarse desde el diseño del procedimiento, tanto desde aquel corriente analógico, como del actualizado digital.

2. *Verificación de una única instancia de verificación de identificación oficial (a cargo de la RNEC).* Lo cual de raíz minimizaría el riesgo de generación de falsas identidades en otras instancias; esto implica la necesidad de una elevada confiabilidad en el acceso a la consulta de identificación, mayor aún si se tiene en cuenta que la tendencia actual en sistemas de acceso es cambiar las contraseñas (autenticación de un solo factor) e incluso la autenticación de múltiples factores, por modelos de gestión de riesgos en la gestión de acceso, donde el principal factor de autenticación sería la identificación.

3. *Reducción de subregistro y registro tardío mediante el incremento del acceso a los servicios de conectividad.* La cobertura de internet a nivel de centros poblados no se observa suficiente, en este sentido, queda clara la urgente necesidad de trabajar en la modernización de la normatividad de la digitalización y la transformación digital de procesos relacionados con el registro civil, de manera simultánea con la modernización tecnológica.

V. RETOS Y DESAFÍOS INSTITUCIONALES DEL SISTEMA DE REGISTRO CIVIL: RESTRICCIONES Y NECESIDADES DE INTEGRACIÓN DE SISTEMAS

En la actualidad, como ya se mencionó, la arquitectura del registro civil está basada en cliente-servidor⁵⁸, por lo que se requiere aten-

58 De acuerdo al proyecto aprobado por el DNP (Documento Conpes 3323, cit.), se caracteriza por el procesamiento cooperativo donde uno de los componentes pide servicios

der los principios y las normas generales aplicables a los trámites y procedimientos administrativos, que disponen la necesidad de contar con medios tecnológicos que simplifiquen los trámites con mayor efectividad en menor tiempo.

Para la implementación del registro civil digital se requiere, además de eliminar las limitaciones de tipo normativo y los desarrollos en materia tecnológica, trabajar sobre la calidad y actualización de la información de las bases de datos de registro civil, la cual ha sido alimentada por diversas fuentes y actores. Todo esto ha ocasionado algunas restricciones, las cuales se relacionan a continuación:

A. Primera restricción: Problemas de actualización

La base de datos de registro civil no se encuentra actualizada con la información de los registros elaborados en las oficinas registrales y, en consecuencia, no está en capacidad de atender en un 100% las consultas y los requerimientos de información relativa a inscripciones de nacimiento, matrimonios y defunciones solicitados por entidades del sector Gobierno tales como ministerios, departamentos, alcaldías, autoridades judiciales, organismos de control (tales como fiscalías, procuradurías y contralorías), entidades privadas (Entidad Promotora de Salud –EPS–, universidad, colegio) y usuarios en general, dado que no han sido ingresadas a la base de datos la totalidad de las inscripciones y complementaciones efectuadas en notarias, registradurías municipales y auxiliares, inspecciones, corregimientos y consulados.

La falta de actualización de la información de los registros civiles inscritos en formatos de tomo y folio (de 1938 a 1970, aproximadamente), hace necesario implementar herramientas y procesos tanto de hardware como de software que permitan la digitación y digitalización de dichos registros, con el fin de incorporar el histórico de registros civiles de los colombianos y permitir la obtención de copias y certificados de registro civil en tiempo real, esto posibilita la integridad, confiabilidad y validez de la información para atender los reque-

a otros, compuesta por tres componentes básicos: 1. *Capa de presentación*, la cual está encargada de interactuar con el cliente al utilizar formularios y sus eventos; 2. *Capa del negocio*, donde se encuentran las reglas y los procesos del negocio; y 3. *Capa de acceso a datos*, la cual permite acceder a las fuentes de datos y manejar la persistencia.

rimientos y las consultas de los usuarios frente a información que hoy no se encuentra en las bases de datos de la entidad. La información de la base de datos del registro civil no se encuentra actualizada para la totalidad de los colombianos, debido a que los diferentes eventos jurídicos en el estado civil de las personas se registran en forma manual en las oficinas autorizadas para llevar la función registral y no son actualizados en el sistema.

B. Segunda restricción: Problemas de volumen, alcance y calidad de la información

Según la normatividad vigente, los registros civiles se elaboran en oficinas registrales y las copias con destino a la Dirección Nacional de Registro Civil se remiten los primeros cinco días del mes a oficinas centrales para continuar con la posgrabación⁵⁹ (para oficinas no informatizadas) y digitalización de cada registro civil, lo que implica que la actualización oportuna de la información de los registros depende del cumplimiento en la remisión de los mismos y solo se podrán expedir copias desde la GED, una vez se surta el proceso de digitalización que ocurre un mes después de su inscripción. La falla en la remisión oportuna de la copia del registro civil al servicio nacional de inscripción genera desactualización de la GED y, por ende, la imagen no está disponible para la expedición de copias de registros civiles. El procesamiento manual de los datos de los registros (posgrabación) y los procesos de incorporación masiva, han generado el ingreso de información con errores de digitación o datos incompletos a las bases de datos de registro civil.

C. Tercera restricción: Problemas de acceso a la información

Las complementaciones de registros civiles no son actualizadas en el sistema en datos ni tampoco se actualiza la imagen almacenada en la GED de registro civil y en consecuencia, los registros que allí reposan

⁵⁹ Esta actividad, que se realiza en oficinas diferentes a la que se realizó el registro, hace referencia a la incorporación posterior de la información que reposa en el documento de registro civil, que no pudo hacerse de inmediato pues la oficina registral no se encuentra en línea. Genera riesgos de transcripción al no realizarse de inmediato.

no contienen la totalidad de los actos jurídicos que afectan el historial civil de una persona. Sin esta información, no se puede contar con información confiable sobre el registro civil, que

... incluye un conjunto de elementos que individualizan a una persona natural como titular de derechos y obligaciones, y ayudan a establecer la posición legal de una persona natural en una familia y en una sociedad. A través de los elementos del estado civil, uno puede establecer si una persona está casada, soltera o divorciada, si nació o no dentro del matrimonio, o si fue adoptada, así como si al fallecer, su capacidad como titular de derechos y obligaciones ha cesado. El estado civil se basa en los vínculos resultantes de la paternidad, la relación y/o el matrimonio. El elemento esencial del estado civil es la posición legal de una persona natural en relación con su familia⁶⁰.

D. Cuarta restricción: Problemas de virtualización del trámite

Si hoy se superaran las limitaciones establecidas por la actual normatividad vetusta que rige el trámite de registro civil en Colombia y que por su fecha de expedición implica la presencialidad de los actores del proceso, el acceso a la tecnología tanto de los ciudadanos excluidos, social, cultural, económica y geográficamente, como de las instituciones impide la realización de un registro civil en línea. Del total de información presentada antes, se observa que tanto los ciudadanos como los encargados de realizar el registro civil no tienen acceso a herramientas tecnológicas (de *software* y *hardware*) que virtualicen el trámite: los primeros por condiciones económicas, culturales y geográficas y los segundos por contar con tecnología obsoleta (o no contar con ninguna herramienta como las oficinas no automatizadas), además de operar múltiples plataformas, que impide la centralización u oportuna consulta de la información.

Solo algunas oficinas registrales tienen acceso a imágenes y datos que por su competencia deben consultar, debido a las limitaciones técnicas y de la arquitectura implementada en la actualidad. La expedición de copias de registros civiles a través de la GED solo se realiza

60 CENTRO DE EXCELENCIA PARA LOS SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL Y ESTADÍSTICAS VITALES –CRVS–. *Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de registro civil y estadísticas vitales (crvs) y de identidad*, Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2019, disponible en [https://crvssystem.ca/sites/default/files/assets/files/CRVS_Compendium_esp_WEB.pdf].

en oficinas específicas y no tiene cubrimiento a nivel nacional, con lo que se limita el acceso a copias de registros civiles solicitadas por los usuarios.

Estas cuatro restricciones ponen de presente la necesidad de emprender la implementación de políticas públicas que permitan: 1. La integración del sistema; 2. La eliminación de restricciones al acceso del servicio; 3. La actualización del sistema; y 4. Superar los problemas de calidad y completitud de la información.

La experiencia internacional incluso va más allá, en el sentido de propender por un enfoque completo del registro civil, las estadísticas vitales y la gestión de la identidad, que fortalece la cooperación entre esos elementos, al hacer énfasis en un marco legal propicio y un compromiso institucional que garantice el registro civil desde el nacimiento hasta la muerte.

Para acoplarse a los requerimientos internacionales, la institucionalidad colombiana debe apuntar a contemplar un enfoque holístico para los sistemas de registro civil y las estadísticas vitales y los sistemas de gestión de identidad⁶¹ que contenga cuándo menos:

1. Un sistema de registro civil y estadísticas vitales sólido que registre el 100% de los hechos vitales para toda la población.

2. Componentes de un sistema de identidad.

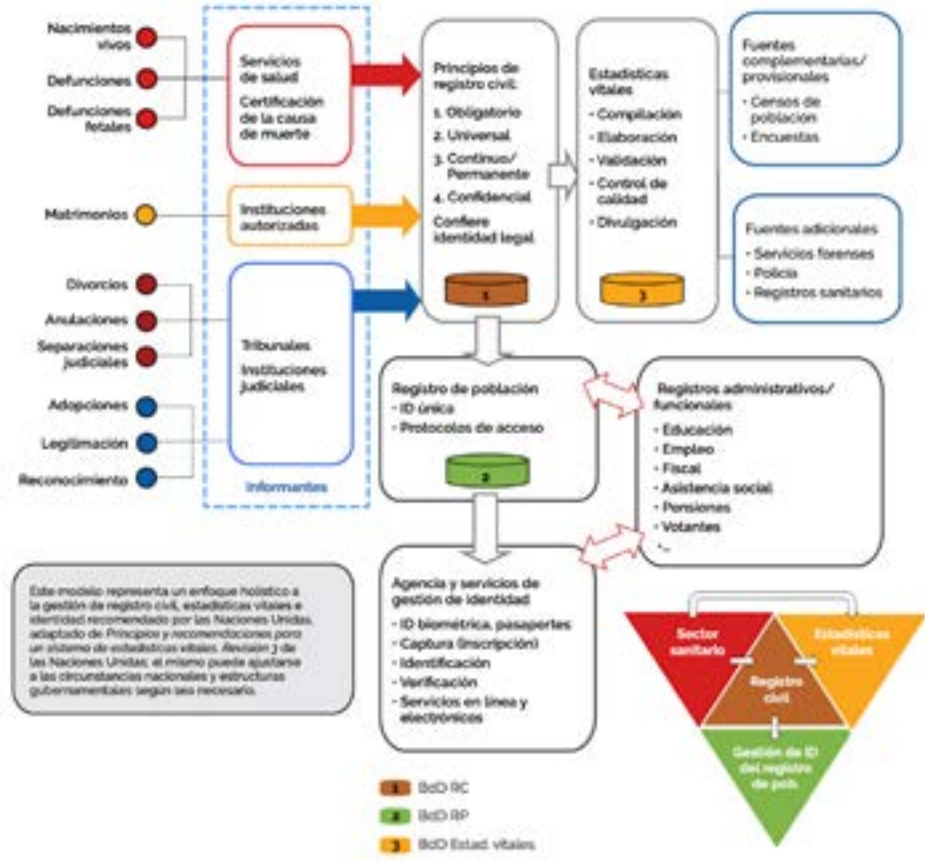
3. Digitalización de sistemas de registro civil, estadísticas vitales y gestión de identidad.

4. Carta de bondades del sistema integrado, que sea garantía de derechos de las personas, mejora en prestación de servicios, reducción de corrupción y total cubrimiento.

5. Un entorno propicio para alcanzar un sistema de identidad logístico que debe incluir cuatro elementos esenciales como son 1. El compromiso político de los sectores que intervienen en el proceso; 2. El fortalecimiento de un marco de protección y privacidad de los datos; 3. La apropiación de la tecnología que elimine la posible dependencia de un proveedor; y 4. Crear un ambiente en el que los ciudadanos puedan confiar.

61 Idem.

ILUSTRACIÓN 3. SISTEMA DE REGISTRO CIVIL,
ESTADÍSTICAS VITALES Y GESTIÓN DE IDENTIDAD



Fuente: CRVS. Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de registro civil y estadísticas vitales (crvs) y de identidad, cit., p. 7.

VI. HACIA UNA POLÍTICA PÚBLICA DEL
REGISTRO CIVIL DIGITAL COMO PILAR DE LA
E-CIUDADANÍA EN LA ERA INFORMACIONAL

Como se ha expuesto a lo largo de este documento, además como lo evidencian las cifras presentadas, se hace del todo necesario que el Estado colombiano priorice la implementación del registro civil electrónico, que en primera instancia lo reconozca como institución pública, que no está exenta de la influencia de características organizacionales que fomentan la competitividad y calidad de sus procesos.

El Estado tiene unas funciones básicas que pueden variar según cada sociedad, y que son⁶²:

- *Función de asignación*: Que busca asegurar la provisión de bienes y servicios sociales y el proceso mediante el cual el total de recursos se divide entre bienes privados y sociales.

- *Función de distribución*: Proceso mediante el cual la renta y la riqueza se distribuyen para garantizar un Estado equitativo y justo.

- *Función de estabilidad*: Que se orienta a garantizar la estabilidad económica mediante la utilización de la política presupuestaria y la estabilidad social mediante la resolución de conflictos.

Estas se materializan en las políticas públicas, entendidas estas según VALENCIA AGUDELO, como

... el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el Gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave⁶³.

Por lo anterior, se requiere una visión holística que garantice abordar el acceso a nuevas tecnologías de registro civil que aseguren en el ámbito institucional el desarrollo de ventajas competitivas de la entidad a la que en el Estado colombiano le corresponde garantizar el servicio de registro civil, esto es, la Registraduría Nacional del Estado Civil.

Según VALENCIA AGUDELO, la integración entre las políticas públicas y el papel del Estado, bien sea este un agente regulador, asignador de responsabilidades, defensor de derechos, estabilizador del sistema, o incluso, como generador de fallas de mercado, son fundamentales para lograr el cumplimiento de las funciones perseguidas por el Estado⁶⁴.

Si bien a la RNEC en el ámbito legal colombiano no le corresponde la iniciativa legislativa⁶⁵ (es decir, la capacidad de proponer normas

62 VALENCIA AGUDELO. "Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado", cit.

63 Idem.

64 Idem.

65 Entendida esta como el derecho político de un grupo de ciudadanos de presentar proyectos de acto legislativo y de ley ante el Congreso de la República, de ordenanza ante las asambleas departamentales, de acuerdo ante los concejos municipales o distritales y de resolución ante las juntas administradoras locales, y demás resoluciones de las corporaciones de las entidades territoriales, de acuerdo con las leyes que las reglamentan, según el caso, para que estos sean debatidos y luego aprobados, modificados o negados

sobre su funcionamiento) no es menos cierto que puede fungir de articuladora de políticas que el Estado colombiano considere pertinente implementar, donde considere cuando menos: 1. Disposición de recursos y habilidades; 2. Información que la institución utiliza en la toma de decisiones, con el propósito de conseguir oportunidades con sus recursos y habilidades; 3. Metas de los individuos que trabajan en las compañías; y 4. La presión –ya sea interna o externa– que las instituciones tienen para innovar e invertir.

Una política integral sobre acceso al registro civil, debe reducir los problemas de brecha digital en Colombia en el marco de un Estado dual y ambivalente. De igual forma, se han planteado las restricciones estructurales del sistema de registro civil en Colombia y señalado los puntos álgidos que deben asumirse en un proceso de transformación y modernización institucional, en procura de materializar de forma efectiva y eficaz la *e-ciudadanía* de cara a las exigencias de la sociedad de la información, cuya máxima expresión se materializa en pavimentar el camino para implementar la democracia digital. La también denominada *e-democracia* implica colocar la tecnología digital y el internet al servicio de la ciudadanía en los procesos de elección a cargos públicos.

La materialización de la ciudadanía digital, hace poco implementada por la RNEC, permite viabilizar estas ideas de una democracia digital y de una *e-ciudadanía* que coloque al Estado a la distancia de un solo clic. El proyecto de cédula digital empieza de derrumbar las restricciones que aquí se han explicado, con una modernización y reinención de la arquitectura institucional de la RNEC.

CONCLUSIONES

Uno de los grandes problemas que históricamente se preserva en la estructura social colombiana es la materialización del ideal de una ciudadanía efectiva que logre concretar y cristalizar el proyecto de modernidad política contenido en el pensamiento de la Ilustración

por la corporación pública correspondiente. Este mecanismo de participación está reglamentado en la Ley 1757 de 6 de julio de 2015, *Diario Oficial*, n.º 49.565, de 6 de julio de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Le-yes/30019924>].

del siglo XVIII, sobre el cual se soporta gran parte del ordenamiento jurídico colombiano. Solo con una ciudadanía empoderada y altamente participativa, se logrará materializar un ethos transformacional en el marco de la preservación de los derechos fundamentales, que posibilite una institucionalidad transparente y un sistema de rendición de cuentas donde la ciudadanía logre un efectivo y legítimo control social a la gestión de lo público.

Las brechas existentes entre las ciudades capitales y los centros urbanos consolidados en Colombia con los ámbitos rurales son de gran preocupación. Ello hace que se mantenga de manera socio-estructural un funcionamiento institucional medianamente efectivo en estos centros urbanos y un precario funcionamiento institucional en los ámbitos rurales. Lo anterior posibilita señalar la posible existencia de una ambivalencia institucional entre centro y periferia.

Es posible que esta ambivalencia propicie y preserve lo que algunos autores denominan como los problemas históricos enquistados en la estructura social, tales como la poca efectividad de las normas sociales, baja participación social, clientelismo y corrupción como formas de acceso al Estado, control de la acción directa del Estado a través del nepotismo y en particular, el control social de los grupos y las comunidades a través del centralismo y de los liderazgos comunitarios vitalicios⁶⁶. Estos problemas, entre una variada y nutrida conceptualización y abordajes investigativos, implican un resultado evidente: brechas cada vez más altas entre el mundo de las capitales urbanas y de las ciudades intermedias y rurales.

Aunado a lo anterior, los sistemas informacionales del mundo moderno y los procesos intergeneracionales actuales hacen que desde el capital social –lo que PIERRE BOURDIEU definía como *habitus*⁶⁷– se demanden amplios procesos de democratización de las relaciones sociales que nos indican una fuerte posibilidad de creación de capacidades con las comunidades desde bases educativas, con un trabajo articulado desde la administración pública y la privada.

66 EDIMER LEONARDO LATORRE IGLESIAS; MARTA SÁENZ CORREA y RAFAEL EDUARDO RUIZ VERGARA. *Heridas en la posmemoria: Aproximaciones sociocríticas a las masacres en Colombia*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios –ILAE–, 2021, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/297/628/1352>].

67 PIERRE BOURDIEU. *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus, 2012.

PAUL SIMON ALDER y SEOK WOO KWON sugieren que los componentes en los que se desarrolla la producción del capital social son: las redes entre comunidades, las normas sociales y las creencias que posibilitan cohesión social, puesto que cada uno de ellos, abarca lo que serían las relaciones sociales, los mecanismos de producción y la visión compartida, factores efectivos para dinamizar las actividades comunitarias⁶⁸. En este orden de ideas, el “capital social” –entendido como el empoderamiento ciudadano como categoría de análisis–, es de interés para esta investigación, puesto que integra los elementos constitutivos para que se planteen los cambios necesarios desde la construcción de *e-ciudadanía*.

Plantea FRANCIS FUKUYAMA que es factible entender la confianza como uno de los factores determinantes para impulsar el capital social y que los procesos de alter-legalidad, desviación social y conflicto desde lo micro a lo macro se alimentan de estos graves problemas de desconfianza entre las personas y las instituciones, de manera específica: la cultura de la desconfianza en el poder del Estado, para transformar las situaciones estructurales de sus comunidades⁶⁹.

Existe la posibilidad de un grave detrimento de este elemento esencial del capital social en Colombia, ello hace que de forma paulatina podamos evidenciar una fuerte apatía de los ciudadanos frente a la efectividad de lo público y el control y vigilancia de los recursos públicos. Lo paradójico es que el nivel de confianza en Colombia, posiblemente se da solo en los grupos con los cuales se logra vivenciar una cercanía social, la apuesta debe ser para lograr que estos círculos de incidencia se amplíen.

Es factible evidenciar confianza entre grupos pequeños con altísima cercanía social y con denotaciones familiares, los vínculos horizontales se tornan evidentes, pero hay grandes dificultades para propiciar confianza a una escala mayor, lo cual aumenta el costo de las transacciones entre los grupos y las grandes corporaciones y, por obvias razones, con el Estado. Si nos apegamos a la definición de FUKUYAMA de capital social como una fuerte habilidad que tienen las

68 PAUL SIMON ALDER y SEOK WOO KWON. “Social Capital: The Good, the Bad and the Ugly”, en ERIC L. LESSER (ed.). *Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications*, Woburn, MA, Butterworth-Heinemann, 2000, pp. 89 a 116, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/228178746_Social_Capital_The_Good_the_Bad_and_the_Ugly].

69 FRANCIS FUKUYAMA. *Confianza*, VÍCTOR ALBA (trad.), Ediciones B, 1999.

personas para trabajar en forma cooperativa, en grupos y organizaciones, bajo la premisa de compartir normas, valores y creencias que los cohesionen y que regulen su interacción.

Los resultados de investigación presentados bajo la metodología hermenéutica y con el uso de técnicas de investigación mixta se orientaron a precisar el estado actual del registro civil en América Latina. El conjunto de datos revisados, las proyecciones y las restricciones analizadas con relación al registro civil en Colombia, evidencian las ambivalencias propias de Estados semi modernos en tránsito a la modernidad. Existe una brecha entre el ámbito rural y el ámbito urbano. El análisis que se emplea se enmarca en la categoría conceptual desarrollada por ACEMOGLU y ROBINSÓN de centro y periferia⁷⁰. Un funcionamiento institucional adecuado en el centro de las capitales del país y un funcionamiento marginal de estas instituciones en la periferia. Ello se ve agudizado por el acceso a las tecnologías, la brecha institucional se acentúa con la brecha digital, que precariza el acceso a la ciudadanía.

Uno de los problemas más acuciantes derivados de esta brecha digital, es el acceso a la ciudadanía. Colombia evidencia una postergación histórica de los derechos a las clases más pobres y precarizadas del país, en especial del país rural. El registro digital y la cédula digital posibilita la unificación de registros y de manera prospectiva, la concreción de una propuesta postergada en la historia de Colombia que es la *e-democracia*. El voto digital posibilitaría en tiempo real conocer resultados electorales, ahorrar gastos de funcionamiento y, en especial, permitiría una disminución de los actos de corrupción enclaustrados por tradición en los procesos electorales. El acceso al Estado podría ser asumido de una forma directa con el cierre de brechas y, sobre todo, con la asunción de los retos organizacionales para incentivar los procesos de registro digital y de cedulación digital. Paradójicamente, una ciudadanía moderna, robustecería a un Estado débil y ampliaría su espectro institucional, para crear así un círculo virtuoso y un conjunto de instituciones inclusivas.

De igual forma, la evidencia empírica permitió realizar un inventario de restricciones institucionales, basados en la teoría de las

70 ACEMOGLU y ROBINSON. *Por qué fracasan los países*, cit.

limitaciones institucionales⁷¹ para digitalizar y operacionalizar los servicios de la RNEC. Estas grandes restricciones implican una reorganización de la RNEC de forma holística para adaptarla a las exigencias propias de la sociedad del conocimiento. Queda claro que la institución que maneja los datos de los colombianos debe actualizarse y desarrollar procesos de gestión del conocimiento. Uno de los objetivos de estos cambios institucionales y rediseño de los vectores organizacionales deben orientarse a minimizar el subregistro y el registro tardío aproximándose al ideal del just in time.

Queda claro que el horizonte de acción es la construcción y el rediseño de una política pública de registro civil digital como una de las herramientas clave para el fortalecimiento del Estado, la garantía del acceso a los derechos y la materialización efectiva del derecho de acceso al Estado. Solo al refrendar una ciudadanía moderna se concreta una democracia real y se fortalece el Estado social de derecho. El reto de disminuir la brecha digital también es el reto de crear instituciones inclusivas, ciudadanía activa y la co-construcción de capital social tendiente a fortalecer el empoderamiento y la acción ciudadana y por ende, a construir confianza. El reto de las instituciones colombianas es aún ese: confianza.

BIBLIOGRAFÍA

ACEMOGLU, DARON y JAMES A. ROBINSON. *Por qué fracasan los países*, Madrid, Ariel, 2020.

AGENCIA DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS –ACNUR–. “Results of the High Level Segment on Statelessness”, Ginebra, ACNUR, 2019, disponible en [<https://www.unhcr.org/ibelong/results-of-the-high-level-segment-on-statelessness/>].

ALDER, PAUL SIMON y SEOK WOO KWON. “Social Capital: The Good, the Bad and the Ugly”, en ERIC L. LESSER (ed.). *Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications*, Woburn, MA, Butterworth-Heinemann, 2000, pp. 89 a 116, disponible en [https://www.researchgate.net/publication/228178746_Social_Capital_The_Good_the_Bad_and_the_Ugly].

ÁLVAREZ BRITO, TATIANA VANESSA. *Plan de modernización del registro civil de Pastaza para mejorar la calidad de los servicios*, Quito, Universidad Regional Autónoma de los Andes, 2012.

ASAMBLEA NACIONAL CONSTITUYENTE. Constitución Política de 1991, de 13 de junio de 1991, Gaceta Constitucional, n.º 114, de 7 de julio de 1991, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>].

71 GOLDRATT. *Cadena crítica*, cit.

- BOURDIEU, PIERRE. *La distinción. Criterio y bases sociales del gusto*, Madrid, Taurus, 2012.
- CALDERÓN LÓPEZ, ESTEFANÍA; MÓNICA ESPINOZA ROJAS y ANA PAOLA MURILLO NASSAR. *Estudio regional sobre inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia*, Costa Rica, ACNUR-OEA, 2020, disponible en [<http://www.oas.org/es/sap/dgpe/PUICA/docs/Estudio-Regional-sobre-Apatridia.pdf>].
- CASTELLS, MANUEL. *Ruptura. La crisis de la democracia liberal*, Madrid, Alianza Editorial, 2018.
- CENTRO DE EXCELENCIA PARA LOS SISTEMAS DE REGISTRO CIVIL Y ESTADÍSTICAS VITALES –CRVS–. *Compendio de buenas prácticas para vincular los sistemas de gestión de registro civil y estadísticas vitales (CRVS) y de identidad*, Ottawa, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2019, disponible en [https://crvssystems.ca/sites/default/files/assets/files/CRVS_Compendium_esp_WEB.pdf].
- CHILITO VELASCO, DIDIER. “Autenticación biométrica en Colombia”, Bogotá, Registraduría Nacional del Estado Civil, disponible en [<https://es.scribd.com/document/537640848/autenticacion-biometrica-en-colombia>].
- Concordato celebrado entre la Santa Sede y la República de Colombia, Roma, 20 de julio de 1892, y su Convención adicional de 20 de julio de 1892, disponible en [https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1973%20Concordato%201887.pdf].
- CONSTAÍN, SYLVIA. “Necesidad y sentido de urgencia del proyecto de ley de modernización TIC”, disponible en [<https://mintic.gov.co/portal/inicio/Sala-de-prensa/Noticias/80536:Necesidad-y-sentido-de-urgencia-del-Proyecto-de-Ley-de-Modernizacion-TIC>], 2018.
- CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA:
- Ley 57 de 15 de abril de 1887, *Diario Oficial*, n.º 7.019, de 20 de abril de 1887, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1789030>].
- Ley 92 de 11 de junio de 1938, *Diario Oficial*, n.º 23.803, de 15 de junio de 1938, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1791253>].
- Ley 96 de 21 de noviembre de 1985, *Diario Oficial*, n.º 37.242, de 22 de noviembre de 1985, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/1634482>].
- Ley 1757 de 6 de julio de 2015, *Diario Oficial*, n.º 49.565, de 6 de julio de 2015, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Leyes/30019924>].
- Decreto 1260 de 27 de julio de 1970, *Diario Oficial*, n.º 33.118, de 5 de agosto de 1970, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1254136>].
- Decreto 2241 de 15 de julio de 1986, *Diario Oficial*, n.º 37.571, de 1.º de agosto de 1986, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1423917>].

Decreto 1028 de 15 de mayo de 1989, *Diario Oficial*, n.º 38.817, de 15 de mayo de 1989, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1884494>].

Decreto 1010 de 6 de junio de 2000, *Diario Oficial*, n.º 44.034, de 6 de junio de 2000, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1860253>].

Decreto 19 de 10 de enero de 2012, *Diario Oficial*, n.º 48.308, de 10 de enero de 2012, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1004430>].

Decreto 620 de 2 de mayo de 2020, *Diario Oficial*, n.º 51.302, de 2 de mayo de 2020, disponible en [<https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30039155>].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE–. “Boletín Técnico. Pobreza Multidimensional en Colombia”, Bogotá, DANE, 2020, disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2020/boletin_tec_pobreza_multidimensional_20.pdf].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE–. Comunicado de prensa “Pobreza Multidimensional en Colombia 2018-2019”, Bogotá, 14 de julio de 2020, disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/2019/cp_pobreza_multidimensional_19.pdf].

DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA –DANE–. “Indicadores básicos de tenencia y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones –TIC– en hogares y personas de 5 y más años de edad”, Bogotá, DANE, 2019, disponible en [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/tic/bol_tic_hogares_departamental_2018.pdf].

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PLANEACIÓN –DNP–. Documento Conpes 3323, de 20 de diciembre de 2004, “Programa de Ampliación de la Producción y Optimización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil”, disponible en [<https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/CONPES/Economicos/3323.pdf>].

FERNÁNDEZ TAPIA, JOSELITO. “La ciudadanía transnacional digital: Un concepto y práctica en construcción”, en *Lumina*, vol. 22, n.º 2, julio-diciembre de 2021, pp. 1 a 43, disponible en [<https://revistasum.umanizales.edu.co/ojs/index.php/Lumina/article/view/3588/6492>].

FLORES RODRÍGUEZ, JESÚS y JESÚS ALBERTO MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS. “Consideraciones sobre la modernización electrónica del registro civil mediante la Ley 20/2011”, en *Actualidad Civil*, n.ºs 13 y 14, 2012, pp. 1 a 25.

FUKUYAMA, FRANCIS. *Confianza*, VÍCTOR ALBA (trad.), Barcelona, Ediciones B, 1999.

GARCÍA CANCLINI, NÉSTOR. *Consumidores y ciudadanos. Conflictos multiculturales de la globalización*, Bogotá, Debolsillo, 2009.

GOLDRATT, ELIYAHU M. *Cadena crítica*, Madrid, Granica, 2018.

- GONZÁLEZ S., PABLO (dir.). "Estudio para la formulación de un proyecto de modernización del servicio de registro civil e identificación", Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2017, disponible en [<https://sistemaspublicos.cl/wp-content/uploads/2018/10/RegCivil-Informe-final.pdf>].
- HERNÁNDEZ MEJÍA, ANYELINA; GINA PAOLA BRAVO y SANDRA MILENA ROMERO. "La ciudadanía digital, sus concepciones y su relación con la convivencia", tesis de maestría, Bogotá, Pontificia Universidad Javeriana, 2015, disponible en [<https://repository.javeriana.edu.co/bitstream/handle/10554/17153/BravoGinaPaola2015.pdf?sequence=3&isAllowed=y>].
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA -IBGE-. "Tabua Completa de mortalidade para Brasil. Breve analise de evoluçao da mortalidade no Brasil", Rio de Janeiro, IBGE, 2015, disponible en [https://ftp.ibge.gov.br/Tabuas_Completas_de_Mortalidade/Tabuas_Completas_de_Mortalidade_2015/tabua_de_mortalidade_analise.pdf].
- LATORRE IGLESIAS, EDIMER LEONARDO; MARTA SÁENZ CORREA y RAFAEL EDUARDO RUIZ VERGARA. *Heridas en la posmemoria: Aproximaciones sociocríticas a las masacres en Colombia*, Bogotá, Instituto Latinoamericano de Altos Estudios -ILAE-, 2021, disponible en [<https://libroselectronicos.ilae.edu.co/index.php/ilae/catalog/view/297/628/1352>].
- LESSER, ERIC L. (ed.). *Knowledge and Social Capital: Foundations and Applications*, Woburn, MA, Butterworth-Heinemann, 2000.
- MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES -MINTIC-. "Estrategia integral para mejorar las condiciones de prestación de servicios fijos y móviles en Colombia", Bogotá, MINTIC, 2020, disponible en [https://www.mintic.gov.co/porta1/715/articles-145908_recurso_1.pdf].
- MINISTERIO DE TECNOLOGÍAS DE LA INFORMACIÓN Y LAS COMUNICACIONES -MINTIC-. "Índice de brecha digital regional. Resultados 2020", Bogotá, MINTIC, 2020, disponible en [https://colombiatic.mintic.gov.co/679/articles-198042_presentacion.pdf].
- MONTERO GRANADOS, ROBERTO. "Modelos de regresión lineal múltiple", en *Documentos de Trabajo en Economía Aplicada*, Granada, Universidad de Granada, 2016, disponible en [https://www.ugr.es/~montero/matematicas/regresion_lineal.pdf].
- MOSSBERGER, KAREN; RAMONA S. MCNEAL y CAROLINE J. TOLBERT. *Digital Citizenship: The Internet, Society, and Participation*, Massachusetts, Massachusetts Institute of Technology, 2007.
- MÚÑOZ CALDERÓN, CLAUDIA y FRANCISCO ZULUAGA GIL. "Los sistemas de registro civil y estadísticas vitales", en *Informe Nacional*, Bogotá, Registraduría del Estado Civil y DANE, 1972, pp. 104 a 144, disponible en [https://unstats.un.org/unsd/demographic/meetings/ws-hops/1991_Argentina_CRVS/Docs/Colombia.pdf].
- NASSER, ALEJANDRA (coord.). *Gobernanza digital e interoperabilidad gubernamental. Una guía para su implementación*, Santiago de Chile, CEPAL, 2021, disponible en [https://reposito-rio.cepal.org/bitstream/handle/11362/47018/1/S2100258_es.pdf].

- OCHOA ULLOA, PABLO MAURICIO. "Evaluación *ex post* al proyecto 'Modernización del sistema nacional de registro civil, identificación y cedulaación - fase masificación, en la Agencia Matriz del Cantón Riobamba'", tesis de maestría, Riobamba, Ecuador, Escuela Superior Politécnica de Chimborazo, 2016, disponible en [<http://dspace.esepoch.edu.ec/bitstream/123456789/6115/1/20T00786.pdf>].
- ORDÓÑEZ BUSTAMANTE, DWIGHT y PATRICIA BRACAMONTE BARDÁLEZ. "El registro de nacimientos: Consecuencias en relación al acceso a derechos y servicios sociales y a la implementación de programas de reducción de pobreza en 6 países de Latinoamérica", Quito, Banco Interamericano de Desarrollo, 2006, disponible en [<https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-registro-de-nacimientos-Consecuencias-en-relación-al-acceso-a-derechos-y-servicios-sociales-y-a-la-implementación-de-programas-de-reducción-de-pobreza-en-6-pa%C3%ADses-de-Latinoamérica.pdf>].
- ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS –OEA-. "El derecho a la identidad a 2030. El compromiso de las Américas para lograr sociedades justas, democráticas y equitativas", Washington, OEA *et al.*, 2016, disponible en [https://washington-oea.mision.gov.co/sites/default/files/semana_interamericana_de_la_identidad.pdf].
- ORTEGA DE LA TORRE, FÉLIX. "El registro civil e identificación en la región y el mundo", *Revista de Derecho Electoral*, n.º 25, primer semestre de 2018, pp. 175 a 197, disponible en [https://www.tse.go.cr/revista/art/25/ortega_torre.pdf].
- PEÑA GIL, HÉCTOR ALCIDES; KATEHRINE ANDREA CUARTAS CASTRO y GIOVANNY MAURICIO TARAZONA BERMÚDEZ. "La brecha digital en Colombia: Un análisis de las políticas gubernamentales para su disminución", *Revista Redes en Ingeniería*, vol. especial, enero-junio de 2017, disponible en [<https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/REDES/article/view/12477/13075>].
- PERRAULT, NADINE y BEGOÑA ARELLANO. "Un enfoque de derechos para el registro de nacimiento en América Latina y el Caribe", en *Desafíos*, n.º 13, noviembre de 2011, pp. 4 a 9, disponible en [<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/63a70186-b21f-461a-86d7-0270b0111ce5/content>].
- PINK, DANIEL H. *Una nueva mente*, Barcelona, Ilustrae, 2009.
- PROFAMILIA y MINISTERIO DE SALUD Y PROTECCIÓN SOCIAL. *Encuesta Nacional de Demografía y Salud*, t. 1, Bogotá, Profamilia, 2015, disponible en [<https://profamilia.org.co/docs/ENDS%20%20TOMO%20I.pdf>].
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. "Circular única de registro civil e identificación – Versión 6", disponible en [https://registraduria.gov.co/IMG/pdf/20211021_circular-unica-de-rc-e-identificacion_version-6_20-de-octubre-de-2021.pdf].
- REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. "Historia de la identificación en Colombia", 2020, disponible en [<https://www.registraduria.gov.co/-Historia-de-la-identificacion-.html#:~:text=La%20Ley%20159%20de%201852,esta%20función%20a%20los%20notarios>].

REGISTRADURÍA NACIONAL DEL ESTADO CIVIL. "Informe de gestión 2021", disponible en [https://registraduria.gov.co/IMG/pdf/20220131_informe-de-gestion-institucional_2021.pdf].

ROJAS PORTILLA, AMILCAR y JAIRO SUÁREZ RUEDA. "La huella dactilar como mecanismo de identificación biométrica para la no portabilidad de documentos de identidad", en *TIA*, vol. 6, n.º 2, julio-diciembre de 2018, pp. 38 a 45, disponible en [<https://revistas.udistrital.edu.co/index.php/tia/article/view/12761/14691>].

SCHWAB, KLAUS (ed.). *The Global Competitiveness Report*, Geneva, World Economic Forum, 2019, disponible en [https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf].

UNICEF. *Registro de nacimiento en América Latina y el Caribe: Cerrando la brecha*, Nueva York, UNICEF, 2016, disponible en [https://data.unicef.org/wp-content/uploads/2016/09/BR-in-LAC-brochure_Spanish-9_23-LR.pdf].

VALENCIA AGUDELO, GERMÁN DARÍO. "Contribuciones de las políticas públicas al estudio del Estado", en *Semestre Económico*, vol. 14, n.º 30, julio-diciembre de 2011, pp. 87 a 104, disponible en [<https://revistas.udem.edu.co/index.php/economico/article/view/382/340>].

VICUÑA DE LA ROSA, MÁXIMO (coord.) *Registro Civil. Abordaje teórico en Colombia y Venezuela*, Cúcuta, Universidad Simón Bolívar y Universidad Católica del Táchira, 2015, disponible en [<https://bonga.unisimon.edu.co/handle/20.500.12442/1148>].

YRIVARREN LAZO, JORGE LUIS. *Identidad digital. La identificación desde los registros parroquiales al DNI electrónico*, Lima, Registro Nacional de Identificación y Estado Civil –RE-NIEC–, 2015, disponible en [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1760859/IDENTIDAD_DIGITAL.pdf.pdf].

