

88113

**PROYECTO DE MODERNIZACIÓN DE LA REGISTRADURIA
IDENTIFICACIÓN**

Elaboró: Mary Nancy Varela Vigoya, Jairo Pulido Galindo,
Víctor Hugo Loaiza Segura y Marco Antonio Polo González

Fecha: Octubre 5 de 2006

Ubicación: [Sages57 /D /2subsector hacienda/ Estudios Sectoriales/ Registraduría/ Productos

Revisión # 1: Daniel Eduardo Molina

Fecha: Octubre 5 de 2006

ABSTRACT

La correcta identificación y registro de las personas nacidas en el país favorece el acceso y la vigilancia a los servicios y beneficios que ofrece el Estado y coadyuva en el transparente desarrollo de los procesos electorales sustentados en el Censo Electoral. Estas actividades misionales de la Registraduría Nacional del Estado Civil han sido sometidas algunos cambios técnicos y de modernización, pero aún se presentan riesgos de exclusión en las esferas pública y privada de una persona dado el alto impacto de estos procesos en las transacciones económicas, judiciales, en la participación política – que incluye el proceso electoral- y en la misma consolidación del Estado Social de Derecho.

INTRODUCCIÓN

El Proyecto de Modernización de la Registraduría Nacional del Estado Civil se califica como prioritario dentro de las políticas de seguridad del Estado adoptadas por el Gobierno Nacional y tiene una alta incidencia en el proceso de identificación, en la democracia y en los diferentes eventos legales en que deba registrarse la situación civil de los colombianos.

El presente documento presenta un marco teórico que señala las necesidades de identificación de la población para el cumplimiento del Estado Social de Derecho; una descripción del proyecto de modernización, sus costos y las expectativas del mismo y por último una propuesta de auditoría.

A través del escrito se muestra la necesidad de desarrollar los sistemas de registro de nacimiento, defunción y estado civil fundamentales para que el Estado desarrolle las políticas pertinentes en cada área para atender a los diferentes grupos poblacionales según su edad y situación.

En segunda instancia se señala la incidencia tanto de un proceso de identificación confiable como de la mejora del Censo electoral en el ejercicio de la participación de cada ciudadano y en la conformación del Estado Social de Derecho, actividad que se realiza mediante el ejercicio de la democracia directa específicamente en los procesos electorales.

Por último es de resaltar la necesidad de evolución de la democracia electoral hacia una democracia de ciudadanos, en donde la reducción de la pobreza depende de la calidad de las instituciones colombianas y de las políticas formuladas. Así entonces, el ejercicio de la democracia supone el acceso abierto a la información; la participación en las decisiones

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

públicas; el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales que lleva implícitas una buena gobernabilidad y un proceso de identificación idóneo.

I. MARCO TEORICO

1. Identificación y acceso a los servicios públicos

La situación actual presenta problemas de identificación de tipo social, jurídico y económico vividos no sólo para inmigrantes sino también para los mismos ciudadanos colombianos, dentro de éstos se encuentran: la suplantación, el fraude, la corrupción, la doble identidad, dificultad para ubicar y juzgar a los responsables de un delito, la exclusión de los servicios sociales básicos, incluyendo la educación, la salud y los programas para aliviar la pobreza. Estos fenómenos dilapidan los recursos del Estado y obstaculizan la labor de los órganos del Estado.

El tener identificación permite que los pobres puedan ejercer sus derechos y cumplir sus obligaciones¹ como ciudadanos sin ser excluidos de los servicios sociales básicos. De ahí que son documentos básicos para tomar parte en la sociedad de hoy el registro de nacimiento, la tarjeta de identificación y la cédula de ciudadanía, dado que la inscripción escolar, el matrimonio, el voto, abrir una cuenta bancaria, tener un empleo en el sector formal de la economía, solicitar crédito, comprar y heredar bienes no son posibles para aquellas personas que no pueden demostrar quienes son, no sólo en zonas rurales sino también en zonas urbanas.

Así las cosas, programas concebidos específicamente para los pobres pueden estar fuera de su alcance, y a pesar de la gestión de modernización que se ha adelantado en la Registraduría² aún en las últimas décadas se dificulta el llevar los programas sociales a los sectores específicos que lo necesitan, en razón a que dentro de los requisitos de participación en los programas a menudo incluyen la presentación de documentos de identidad, con el objeto de reducir el fraude y la cobertura de individuos que no forman parte del foco del programa., por ende, las personas que no aparecen en los registros oficiales son difíciles de rastrear y son especialmente vulnerables a las prácticas de explotación laboral y tráfico humano.

¹ **Deberes:** Elegir a los gobernantes de acuerdo con su conciencia, cumplir los mandatos de la Constitución de la Ley, comprometerse con las soluciones derivadas de problemas sociales y políticos, capacitarse con seriedad para asumir el destino del País, rechazar todo intento de agresión y violencia contra la dignidad humana y defender como ciudadano la soberanía y las instituciones que sustentan la democracia y hacer de ésta un estilo de vida. **Derechos:** Ser elegido a cargos de representación popular, propender para que el gobernante sea pulcro, honesto, responsable y eficaz, vigilar que el Estado Social de Derecho desarrolle los principios y objetivos Constitucionales, participar de las garantías sociales, educativas y políticas que reconozca el Estado, exigir respeto a su condición de hombre, dentro de criterios de solidaridad y concordia y valorar la democracia como elemento fundamental para el desarrollo de los pueblos.

² Entidad que de acuerdo al artículo 266 ejerce las funciones de dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

En Colombia, las instituciones de salud pública requieren la presentación de la tarjeta del Sisbén, así como la tarjeta nacional de identidad antes de prestar sus servicios. Aunque se supone que ciertas disposiciones especiales están diseñadas para las personas desplazadas por el conflicto interno, esa población ha seguido teniendo problemas de acceso. Al comparar con Chile que emplea un sistema similar, se excluye a menos gente porque el nivel de cobertura del registro civil es de casi 100% en ese país.³

A fin de reducir las posibles exclusiones en el programa Familias en Acción han promovido actividades de inscripción en el registro civil en municipios señalados para recibir atención. Aunque las iniciativas de inscripción tardía pueden lograr su cometido, es mucho más ventajoso inscribir los nacimientos y expedir las formas de identificación correspondientes en su debida oportunidad.

Sin embargo, políticas eficaces desde el comienzo pueden contribuir a disminuir el tamaño de la población vulnerable a manipulaciones en elecciones, cuando las campañas proselitistas suelen distribuir documentos nacionales de identificación o inscripciones en los registros electorales.

Esencial también es la identificación personal como instrumento de control del delito y la delincuencia, para asegurar la efectividad de los sistemas de seguridad y de justicia, las transacciones y negocios entre los ciudadanos y los efectos de la responsabilidad civil por esas transacciones, por tanto debe mantenerse una información de identificación de los individuos que por su confiabilidad permita el sostenimiento del Estado Social de Derecho.

2. Sistema y Censo Electoral

Uno de los fines esenciales del Estado Social de Derecho, organizado según la Constitución como República democrática y participativa, consiste en facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; por ende es obligación del Estado facilitar y promover la identificación de todos y cada uno de los colombianos para que a su vez puedan ejercer sus derechos y específicamente el atinente al voto.

El sistema electoral es un mecanismo básico para el funcionamiento de la democracia que a su vez requiere de la Modernización del Sistema Electoral que tiene como fundamento la integración de los procesos de Registro Civil, de identificación ciudadana y del censo electoral.

El Decreto Ley 2241 de 1986 y la Ley 6 de 1990 regulan todo lo relacionado con la etapa del proceso electoral, dentro de los elementos del mismo sobresale el censo electoral que es una base de datos fundamental para la planeación, organización y ejecución de toda

³ Revista IDEA . Banco Interamericano de desarrollo. Departamento de Investigación. Volumen 9, enero – abril de 2006.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

elección. El Código Electoral establece la forma, los términos y las oportunidades para la elaboración del censo.

Las situaciones que inciden y determinan la conformación del censo electoral son: suspensión en la preparación de cédulas (art. 66); las causales de cancelación de la cédula (art. 67) por muerte del ciudadano, múltiple cedula, expedición de la cédula a un menor de edad, expedición de la cédula a un extranjero que no tenga carta de naturaleza, falsa identidad o suplantación); los registros civiles de defunción (art. 69); interdicción de derechos y funciones públicas (art. 70); limitación a los miembros de la fuerza pública (art. 86).

La depuración del censo y su diseño que hoy día es artesanal, depende de los reportes en el exterior de embajadas y consulados sobre los votantes, de un listado de miembros activos de la Policía y las Fuerzas Militares, del reporte de información de las notarías con los certificados de defunción, de la información de los despachos judiciales sobre los ciudadanos que han perdido sus derechos políticos y del listado de los delegados departamentales y registradores distritales con las cédulas expedidas cuatro meses antes de las elecciones.

El censo electoral de acuerdo con la Registraduría Nacional a 2003 estaba conformado por 25'069.773 de ciudadanos, pero esta cifra contrasta con los registros del DANE que tiene a junio 30 una población proyectada mayor de 18 años de 27.867.048 personas. En el exterior, el número de cédulas habilitadas es de 178.624. La ley obliga a elaborar el censo electoral 40 días antes de las elecciones. Es de recordar que para las elecciones presidenciales del domingo 28 de mayo, el censo electoral estaba constituido de 26.731.640 de ciudadanos colombianos aptos para sufragar

En aras de facilitar la participación directa de los ciudadanos en las decisiones y actividades de las ramas del poder público, el Constituyente estableció siete mecanismos de participación ciudadana. En efecto, los mecanismos de participación política están plasmados en la Carta Constitucional en su artículo 103 en ejercicio de la soberanía del voto y en efecto son: el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria de mandato. No está demás mencionar que para su aplicación se requiere de la identificación previa de los ciudadanos.

Las debilidades del sistema de registro de los ciudadanos que, por ejemplo, se expresa en la identidad de los votantes fallecidos, ya que esto es una fuente importante de fraude en el proceso electoral. (No obstante, es paradójico que al parecer haya pocas pruebas fehacientes en apoyo de esa afirmación). Esta causa atiza la presencia de fraude en el proceso de tabulación de los votos. La presencia de “votantes fantasmas”, es decir personas que usan la identidad de votantes fallecidos para votar varias veces (Principalmente las investigaciones realizadas por la Procuraduría General de la Nación a partir de múltiples

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

denuncias, en particular de miembros del Congreso de la República y los medios de comunicación).⁴ Esta observación da muestra del bajo control que se tiene al respecto.

Dentro del documento *Visión Colombia II Centenario: 2019* se propone profundizar el modelo democrático y dentro de las metas y acciones requeridas se establece el fortalecer el sistema político para consolidar la democracia y como meta 2 el ajustar el sistema electoral para profundizar la democracia, al respecto señala dentro de la situación actual, la falta de depuración del censo electoral, además menciona como participación electoral un promedio de 45.4% y se fija como meta para el 2010 un censo electoral depurado, recedulación culminada con nuevo documento de identificación y para el 2019 censo electoral depurado permanentemente⁵.

II. DESCRIPCIÓN DEL PROYECTO

1. Primera fase

El origen del PMT de la Registraduría Nacional del Estado Civil se remonta a 1984 y tiene como antecedentes los estudios adelantados por el Centro de Investigación de la Facultad de ingeniería de la Universidad de los Andes CIFI (1984-1987), en el cual recomienda cambiar la estructura del número de la cédula actual y unificar éste con el número del Registro Civil. Esta y otras características sugeridas en diferentes estudios le permitirían al documento de identidad ser más confiable y seguro facilitando la realización de operaciones comerciales y financieras, al mismo tiempo que reducen los riesgos de duplicación, falsificación y adulteración con fines delictivos.

Desde el año en mención se definió la necesidad de Modernizar la Registraduría Nacional del Estado Civil y la Organización Electoral y se proyectaron tres fases: El Programa de Modernización Tecnológica (PMT), el Programa de Renovación de Documentos (PRD) y la Modernización de los Procesos electorales (MPE).

La realización de la primera fase comprendía la tecnificación y automatización de las funciones de registro civil e identificación ciudadana y la ejecución de las actividades complementarias relacionadas con la infraestructura de cómputo y sus comunicaciones a nivel nacional, las adecuaciones de las áreas técnicas, los aspectos de seguridad, la administración del proyecto y la capacitación del recurso humano⁶. Su desarrollo presentó debilidades en el cumplimiento de su objeto, debido principalmente a la ambigüedad en los términos contractuales, los inconvenientes técnicos de la opción tecnológica adoptada, el bajo cubrimiento alcanzado frente al tamaño de las necesidades y la incapacidad

⁴ Informe Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano, elaborado por la División de Asistencia Electoral – DAE, Departamento de Asuntos Políticos, Secretaría General de las Naciones Unidas, Nacional del Estado Civil, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional – ACCI y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Colombia PNUD, julio de 2005.

⁵ Documento *Visión 2019*, elaborado por DNP, pág. 297.

⁶ Contrato 197 de 1997 suscrito entre la Registraduría Nacional y la firma SAGEM S.A., pág.1.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

institucional para asumir la transferencia tecnológica por la inestabilidad del recurso humano al interior de la entidad.⁷

Es de mencionar que a pesar de que la información de identificación y registro tiene una connotación de alta seguridad para el Estado, ha quedado en manos de la firma SAGEM S.A., como se observa en las cláusulas quinta y sexta del contrato No. 091 de 2001 firmado entre la Registraduría y SAGEM S.A., relacionado con la prestación de los servicios de manejo, administración y operación de los sistemas de registro civil e identificación. Estas cláusulas se refieren a que el sistema PMT desarrollado por SAGEM S.A., mediante el contrato 197 de 1997 por valor de \$67.246.986.400, es de propiedad de la firma y que el conocimiento específico requerido impide que terceros puedan prestar el servicio en mejores condiciones.

Para esta primera fase se adquirió un sistema automático de identificación dactilar con capacidad de 10 millones de registros. A la fecha, se han expedido 8.5 millones de cédulas de ciudadanía con el nuevo formato solicitadas por duplicado o por primera vez.

En la Evaluación del programa de ampliación y optimización de los sistemas de registro e identificación de la Registraduría Nacional del Estado Civil⁸ el Consultor Oswaldo Rico considera que el sistema que por sus características puede llegar a ser el mas avanzado de Sur América. En varios otros países se han montado o se encuentran en proceso de montaje diversos sistemas AFIS, la mayor parte de ellos de tipo criminal. Sin embargo, ninguno se ha hecho dentro de un marco de modernización total del proceso de identificación, que contempla la producción de un documento de las mas altas especificaciones de seguridad y de operatividad y que permite la comprobación “in situ” mediante estaciones portátiles, de la identidad del portante.

2. Segunda Fase

Mediante documento CONPES 3323 del 20 de diciembre de 2004 este proyecto fue declarado de importancia estratégica para la Nación y de múltiples implicaciones (ver Anexo 1), dado que es la continuación de la modernización y fortalecimiento de los sistemas de identificación de la población colombiana que están confiados constitucionalmente a la Registraduría Nacional del Estado Civil. Este proyecto responde a un mandato legal de renovar masivamente los documentos de identificación y a la necesidad de realizar una serie de actividades en el registro civil, lo que implica ampliar y optimizar los sistemas actuales y, a su vez, brindar en el mediano plazo una mayor calidad de los servicios que en este ámbito se prestan.

⁷ Ver Estudio sectorial de la DES “Evaluación del proyecto de modernización de la Registraduría Nacional del Estado Civil”. Octubre 28 de 2004.

⁸ Informe Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano, elaborado por la División de Asistencia Electoral – DAE, Departamento de Asuntos Políticos, Secretaría General de las Naciones Unidas, Nacional del Estado Civil, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional – ACCI y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Colombia PNUD, julio de 2005.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

El actual proyecto contempla el fortalecimiento de los sistemas de registro y digitalización de huellas, la renovación masiva de la cédula de ciudadanía de los colombianos y la modernización del almacenamiento y consulta de los registros civiles disponibles, tanto en la Registraduría como en las notarías del país.⁹ Además, busca la unificación de las bases de datos de identificación, manteniendo su interrelación con la base de datos de Registro Civil. El contratista SAGEM S.A. se obliga entonces a diseñar, suministrar, instalar, poner y entregar en funcionamiento a la Registraduría una solución integral que comprenda los recursos humanos, logísticas, técnicos y la prestación de servicios técnicos especializados, para la ejecución del proyecto de “ Ampliación de la Producción y Optimización de los actuales Sistemas de Identificación y Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, PMT”.

Para el desarrollo de esta segunda fase se invertirán 113 millones de dólares, más el costo del IVA y la interventoría del proyecto y el plazo para la ejecución del contrato va hasta 31 de Diciembre de 2009; desde el objeto del contrato se establece un cronograma de entrega gradual del mismo a medida que se realicen acciones dentro del mismo.

Este CONPES 3323 resalta que dada la innovación tecnológica que este proyecto implica, es necesario realizar una reestructuración al interior de la entidad y establece el aprovechar y no perder las inversiones realizadas (128.617 millones de pesos) en el sistema AFIS y Registro Civil, gasto total en el PMT Fase 1, sin dejar de lado el mantenimiento de la protección y salvaguardia del proyecto por razones de seguridad nacional.

Mediante el ACTA No. 255 de marzo 14 de 2005 del Consejo Superior de Política Fiscal aprobó Vigencias Futuras para la Registraduría Nacional del Estado Civil durante el período 2006-2009 por un valor de \$330.129.2 millones, con cargo al rubro de inversión destinadas a la Ampliación de la Producción y Optimización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil– PMT. Constituidas por \$77.992 millones para 2006, \$82.640 para 2007, \$84.210 para 2008 y \$85.288 para 2009.

3. Aspectos presupuestales

Al revisar la ejecución del presupuesto de inversión 2005, la Registraduría informa que se comprometió un presupuesto de \$46.000. millones para este proyecto y para el mantenimiento preventivo y correctivo del PMT un valor de \$8.690 millones, inversiones estas que sumadas equivalen al 29% del presupuesto del 2005 ejecutado por la Registraduría.

⁹ Los resultados esperados en la segunda fase que se ejecuta en la actualidad obedecen a la ampliación de la base de Datos de Registro Civil a 70 millones de personas, la digitalización de 42 millones de registros civiles, la grabación de 12 millones de registros civiles, la entrega de 900 oficinas nuevas en todo el país, la toma huellas de 33 millones de personas, la conversión de 30 millones de fichas decadactilares, la ampliación del AFIS a 45 millones de registros, la migración de 12 millones de datos del sistema actual al nuevo AFIS la ampliación del sistema de cotejo automático de 12 mil transacciones a 60 mil diarias, la ampliación del sistema de producción de 20 mil a 60 mil documentos diarios, la producción de hasta 30 millones de Cédulas, la producción de hasta 3 millones de Tarjetas de Identidad y la consulta a través del servicio de WEB SERVICE

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

En cuanto a los proyectos a ejecutar dentro del Presupuesto General de la Nación, en el rubro de inversión para esta entidad en el 2006 se tenía previsto:

| Objetivos estratégicos | Proyecto | Valor en millones | Fuente de Financiación |
|--|---|-------------------|--|
| Continuar con la modernización de los sistemas de Registro Civil e Identificación, ejecutando la segunda fase del Plan de Modernización Tecnológica para la vigencia 2005 - 2006 | Ampliación de la Producción y Optimización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil en la Registraduría Nacional del Estado Civil - PMT | \$ 77.992 | Registraduría Nacional |
| Continuar con la modernización de los sistemas de Registro Civil e Identificación, ejecutando la segunda fase del Plan de Modernización Tecnológica para la vigencia 2005 - 2006 | Ampliación de la Red Corporativa de Telecomunicaciones - PMT | \$ 8.052 | Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional |
| Continuar la modernización del Sistema Electoral Colombiano | Implementación del Plan Piloto del Voto Electrónico en Elecciones Atípicas 2006 | \$ 390 | Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional |
| Continuar con la modernización de los sistemas de Registro Civil e Identificación, ejecutando la segunda fase del Plan de Modernización Tecnológica para la vigencia 2005 - 2006 | Actualización Servicio de Mantenimiento del Archivo Nacional de Identificación ANI | \$ 970. | Fondo Rotatorio de la Registraduría Nacional |

Fuente: Registraduría Nacional del Estado Civil

La Resolución 5421 del 12 de Diciembre de 2005 adjudicó al Consorcio SAGEM S. A. la Ampliación de la producción y optimización de los sistemas de identificación y registro civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil, PMT por un valor de \$366.515'160.231 incluido el valor del IVA, y se suscribió el contrato No. 057 de 2005.

4. Debilidades existentes

Es de señalar que Existen tres tipos de cédulas de ciudadanía y cuatro bases de datos para la identificación de los colombianos con lo cual se genera una enorme inseguridad y deficiencias en muchos otros servicios estatales y conflictos entre los ciudadanos por fallas en la identificación de las personas.¹⁰ Coexisten cuatro bases de datos no compatibles entre sí: El AFIS que contiene 7.900.000 registros de cédulas (a agosto de 2005), la Rockola o sistema Prometeo, que contiene la información de 7 millones de ciudadanos aproximadamente, el Archivo Nacional de Identificación, ANI, en donde se encuentra la información biográfica de todos los colombianos, el archivo manual, compuesto por 30 millones de tarjetas físicas decadactilares, que son el soporte de las cédulas laminadas expedidas desde 1952 a 1993.

Frente a esa situación, unificar la identificación y modernizar tecnológicamente sus procesos internos cobra una importancia crucial, en especial cuando se trata de atender los procesos de la seguridad del Estado y los ciudadanos y la atención de las NBI (Necesidades Básicas Insatisfechas) asignación de subsidios, imposiciones y contribuciones.

La Ley 757 de 2002 la renovación de la identificación ciudadana contempló que los viejos documentos caducarían el primero de enero de 2006 y vencía el plazo para que los

¹⁰ Documento CONPES 3323

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

ciudadanos los cambiaran; pero mediante la Ley 999 de 2005 se amplió el plazo hasta el 31 de diciembre de 2009 e igualmente se prolongó la validez temporal a los tres tipos de cédulas en poder de los colombianos.

De otra parte, inicialmente se pensó en cobrar a los ciudadanos un valor parcial por los costos de la expedición de los documentos renovados pero por sentencia C-511-99 del 14 de Julio de 1999 de la Corte Constitucional se determinó que este costo debe ser asumido en su totalidad por el Estado y esto significó la asignación de mayores recursos del presupuesto para financiar la renovación en el proceso de identificación.

III. PROPUESTA DE AUDITORÍA

1. Diagnóstico sectorial

En el entorno para el accionar de la Registraduría sobresalen los fenómenos de pobreza y exclusión social y de concentración de la riqueza y de las oportunidades, situación impuesta por los sistemas políticos. Ante tal circunstancia es imperante el imprimirle calidad a la democracia. Al respecto el PNUD propone el evolucionar de la democracia meramente electoral hacia una democracia de ciudadanos y para el efecto cita a T. H. Marshall quien define a la ciudadanía como aquel estatus que se concede a los miembros de pleno derecho de una comunidad y sus beneficiarios, quienes son iguales en cuanto a los derechos y obligaciones.¹¹

Así entonces, la reducción de la pobreza depende de la calidad de las instituciones colombianas y de las políticas formuladas, por ende la democracia y el desarrollo sostenibles requieren instituciones transparentes con rendición de cuentas, funcionarios profesionales competentes y responsables, y leyes y marcos reglamentarios de la vida económica y política abiertos y equitativos. Por ende, el ejercicio de la democracia supone el acceso abierto a la información; la participación en las decisiones públicas; el respeto de los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo a aquellos más marginados de los beneficios del desarrollo de la sociedad. De ahí surge la importancia de fomentar una buena gobernabilidad con un proceso de identificación idóneo que eviten conducir a una inadecuada institucionalidad y a un fracaso de gobernabilidad.

En resumen, la gobernabilidad que lleva al progreso humano debe ser democrática, por lo cual la gestión pública debe adaptarse a las necesidades de las personas y debe tener la capacidad de transformar los intereses particulares en un interés general y del Estado en su

¹¹ Marshall distingue tres tipos de ciudadanía: 1)La civil que comprende los derechos a la libertad individual, libertad de la persona, de expresión de pensamiento y religión, derecho a la propiedad y a establecer contratos válidos y derecho a la justicia, dentro de estos derechos las instituciones directamente relacionadas son los tribunales de justicia. 2)La ciudadanía política que comprende el derecho a participar en el ejercicio del poder político como miembro de un cuerpo investido de autoridad política o como elector de sus miembros. La institución clásica es el Parlamento. 3)La ciudadanía social comprende desde el derecho a la seguridad y a un mínimo de bienestar económico, al de compartir plenamente la herencia social y vivir la vida de un ser civilizado conforme a los estándares predominantes en la sociedad; las instituciones más emblemáticas de esta ciudadanía social son el sistema educativo y la seguridad social.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

conjunto mediante la elaboración de instituciones y procesos que respondan mejor a las necesidades de los ciudadanos ordinarios, incluidos los pobres fortaleciendo sus sistemas de identificación, los electorales y legislativos, mejorar el acceso a la justicia y la administración pública, y a desarrollar una mayor capacidad para hacer llegar los servicios básicos a quienes más los necesitan.

2. Identificación y Plan Nacional de Desarrollo

Desde el control fiscal se debe continuar con el seguimiento a este proyecto dado que en el último Plan de Desarrollo, dentro del componente “Una nueva cultura de gestión de lo público”, se hace referencia al Fortalecimiento del Programa de Modernización Tecnológica de la Registraduría – Renovación Masiva de Documento de Identificación Ciudadana, señalando que el Gobierno Nacional estudiará alternativas viables de financiación que vinculen al sector privado y a otros países, en un proceso de renovación masiva del documento de identificación ciudadana.¹²

Igualmente dentro del nuevo proyecto de ley ¹³ en el capítulo 5 denominado un mejor Estado al servicio del ciudadano, en la sección de democracia y justicia se plantean nuevamente como objetivos el renovar las cédulas de ciudadanía de la población colombiana y el depurar el censo electoral, condiciones fundamentales para poder dar cumplimiento a los programas del Gobierno.

Así las cosas, en este mismo proyecto de ley se ve reflejado el interés del Gobierno de reducir la pobreza en un 39% y la indigencia en 8%, aumentar y mantener el número de familias beneficiarias del programa Familias en Acción de 682.000 a 1,5 millones y promover la equidad (con un presupuesto de \$4 billones). Igualmente, propone articular la oferta de programas y servicios sociales para atacar la pobreza extrema de manera integral: atender 1.5 millones de familias a través de la red de protección social contra la pobreza extrema para cuya actividad presupuesta \$18,5 billones destinados a diversos programas de educación, salud, capacitación y otros. Además plantea la reducción del desempleo y subsidio al desempleo.

3. Aspectos de la entidad

Actualmente los documentos que identifican a los colombianos, que empiezan con su registro civil de nacimiento, tarjeta de identidad, cédula de ciudadanía, registro civil de matrimonio y registro civil de defunción, se encuentran archivados en papel y han sido producidos manualmente. Para resolver las diferentes deficiencias la Registraduría Nacional del Estado Civil ha planeado y ejecutado parcialmente un ambicioso proyecto de modernización tecnológica con el cual se pretende mejorar el quehacer misional de la entidad y aportar con el mismo al desarrollo de múltiples funciones de otras entidades estatales y de los procesos transaccionales entre los ciudadanos.

¹² Ley 812 de 2003, “Hacia un Estado Comunitario” Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006

¹³ Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” PND 2006-2010.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

El proceso ha sido acompañado por los organismos de control la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República y el Programa Presidencial de Lucha contra la Corrupción y por la Transparencia, evento que busca darle transparencia al proceso contractual.

Igualmente se suscribió el contrato 075 el 28 de Diciembre de 2005, con la Universidad de Santander (UIS), cuyo objeto es la interventoría para la vigilancia, control, seguimiento, verificación y evaluación de las actividades, temas y asuntos de carácter legal, técnico, financiero y administrativo del contrato 057 de 2005, suscrito con Sagem.

El documento señala diferentes clases de riesgos: por ejemplo en cuanto al registro civil menciona el relacionado con la expedición del registro civil, el aplicativo local, la transmisión de datos y la base de datos misma. En cuanto al funcionamiento de los procesos de identificación ciudadana se refiere al riesgo en la preparación de datos de entrada, en los centros de acopio, en el cargue de los transfer set y el proceso de producción de las instalaciones centrales, en la producción de cédulas físicas y en la entrega de las cédulas al ciudadano. De otra parte, sugiere la creación de una unidad de delitos electorales en Colombia.¹⁴

CONCLUSIONES

- ✍️ Para el sector público la prestación de los servicios públicos o de necesidades básicas sin tener una base confiable de a quiénes debe dirigir los beneficios, da lugar a la fragmentación social ocasionada por la falta de documentación y la falta de conocimiento del tamaño real de esa población y de su composición. Por ende, la información demográfica incierta debido a la falta de datos sobre grupos más vulnerables, incide en que la focalización y la estimación del presupuesto para las diferentes actividades como la salud, la educación o las mismas elecciones **no** terminen cumpliendo con las metas o programas.
- ✍️ La base de datos de identificación y registro de la Registraduría y el censo electoral así como el censo de población y viviendas se convierten en instrumentos para la elaboración de Políticas Públicas y la toma de decisiones del sector público y privado, determinando el tamaño y alcance de las necesidades sociales, que a su vez facilitarían la mejor asignación de recursos, la planificación de actividades y la organización de los esfuerzos colectivos a nivel local.
- ✍️ Es fundamental analizar los costos y las repercusiones y alcance de la falta de documentación con metodologías cuantitativas y cualitativas. El Fondo para la Innovación de Programas Sociales de Noruega (Norwegian Fund for Innovation in Social Programs) han colaborado en la realización de proyectos de investigación sobre el análisis de la falta de inscripción en el registro civil en cinco países.

¹⁴ Título III Evaluación del programa de ampliación y optimización de los sistemas de identificación y registro de la RNEC.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

- ☞ Las encuestas de hogares y los cuestionarios del Censo deberían consultar también el estado de registro e identificación de los ciudadanos, dada la trascendencia de este requisito en el cumplimiento de las políticas públicas de los Gobiernos.
- ☞ En lo referente al monitoreo del avance hacia las metas de desarrollo del milenio de reducir las tasas de mortalidad infantil y materna es conveniente fortalecerse en los aspectos de identificación y registro de la población para corregir la inexactitud de las líneas de referencia y los errores de información.
- ☞ Se deben promover campañas u oficinas gubernamentales flotantes que ofrezcan en un solo lugar servicios distintos que generalmente se encuentran fuera del alcance de muchos ciudadanos de manera que se alcance un elevado nivel de cobertura si se adopta un enfoque integral de la inscripción, complementado con la interconexión y la institucionalización.
- ☞ Por la importancia de los recursos aplicados al proyecto de modernización y las múltiples implicaciones para toda la estructura del Estado, es fundamental que los organismos de control conozcan y vigilen la evolución de los resultados obtenidos en desarrollo del mismo, para asegurar el cumplimiento de los mismos, se recomienda en consecuencia el diseño de una auditoria especial que de forma periódica, consulte los resultados obtenidos y los compare con los cronogramas establecidos que como se señala en el contrato 057 de 2005, hacen parte integral del mismo y en consecuencia haga las observaciones pertinentes en forma oportuna.
- ☞ Es igualmente válido un seguimiento al contrato de interventoría (075 de 2005) suscrito con la UIS ya que tienen la responsabilidad de garantizar la correcta ejecución del PMT II y por tanto es pertinente se evalúe periódicamente el cumplimiento de lo contratado en el mismo.

BIBLIOGRAFÍA

1. Informe Proyecto Integral para la Modernización del Sistema Electoral Colombiano, elaborado por la División de Asistencia Electoral – DAE, Departamento de Asuntos Políticos, Secretaría General de las Naciones Unidas, Nacional del Estado Civil, Agencia Colombiana de Cooperación Internacional – ACCI y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo – Colombia PNUD, julio de 2005.
2. Informes de Auditoria del Año 2004 y 2005
3. Documento Visión 2019. DNP
4. Documento CONPES – Programa de Ampliación de la Producción y Optimización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil – Septiembre de 2004
5. Documento CONPES No 3323 de Diciembre 20 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
6. Estudio de Prefactibilidad del Proyecto “Ampliación de la Producción y Optimización de los Sistemas de Identificación y Registro Civil de la Registraduría Nacional del Estado Civil”
7. Análisis de las Alternativas y Solución Propuesta Para la Ejecución del Proyecto Para la Ampliación de la Producción de los Sistemas de Identificación y Registro Civil
8. Evaluación del Programa de Modernización Tecnológica de la Registraduría Nacional del Estado Civil - Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Justicia y Seguridad – Abril de 2002
9. Revista IDEA. Banco Interamericano de desarrollo. Departamento de Investigación. Volumen 9, enero – abril de 2006
10. Bases del Plan Nacional de Desarrollo “Estado Comunitario: Desarrollo para todos” PND 2006-2010

ANEXO No. 1

IMPACTOS Y BENEFICIOS DEL PROYECTO¹⁵

A continuación se describen los principales beneficios que se obtendrán con la ejecución del proyecto:

En el Sector Institucional:

Institucionalmente el proyecto reportará los siguientes beneficios:

En el Sistema de identificación:

- ?? Automatización de la función de cotejo dactiloscópico de la Registraduría Nacional, a través del sistema AFIS.
- ?? Simplificación de la función de cotejo de las solicitudes de Cédula de Ciudadanía, que actualmente implica la consulta manual de 4 tipos diferentes de archivos independientes entre sí, pues la información quedará integrada en una sola herramienta de consulta.
- ?? Automatización del proceso de reseña, toda vez que los nuevos procesos de enrolamiento para la expedición de la cédula de ciudadanía, se realizarán “en vivo” a través de un equipos ópticos que evitarán, en los sitios de mayor demanda y producción, el uso de las tarjetas decadaclulares en papel y de la tinta para la impresión.
- ?? Disminución de la vulnerabilidad actual del archivo en papel.
- ?? Disminución del porcentaje de rechazo por mala reseña.
- ?? Dotación de un sistema automatizado de producción de documentos de identificación seguro y eficiente.
- ?? Producción de un documento de identidad que cumple con todos los estándares internacionales de diseño, seguridad y normatividad ISO 7810 y 10373.
- ?? Autenticación de cada ciudadano que se presente a reclamar la respectiva cédula de ciudadanía, realizándose la confrontación de su huella dactilar con la información incluida en el código de barras bidimensional disponible en cada documento, a través de equipos lectores.
- ?? Disminución en los costos operacionales.
- ?? Mejor control sobre la identidad de los menores, por la posibilidad de expedir una tarjeta de identidad con elementos de seguridad.
- ?? Ampliación de la cobertura del registro de nacimiento, por la posibilidad de conectar en línea la base de datos de registro civil con las notarías y centros de atención hospitalaria.
- ?? Disponibilidad de una base de datos actualizada y completa con la información del estado civil, los datos biográficos y dactiloscópicos de los colombianos, reduciendo el tiempo en las consultas de organismos de seguridad y justicia.
- ?? 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.
- ?? Disposición de los medios para consulta en tiempo real a las bases de datos desde cualquier punto del territorio nacional, haciendo uso de la red corporativa de la RNEC.
- ?? Reducción de los tiempos de preparación y entrega de los documentos de identificación
- ?? Minimización de la posibilidad de falsificaciones o adulteraciones de documentos de identidad.

¹⁵ Documento CONPES 3323 del 20 de Dic/2004

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

- ?? Facilidad para la verificación de la legitimidad del documento de identificación y la correspondencia de éste con el portador.
- ?? Prevención de ilícitos derivados de uso indebido de documentos de identificación falsos o pertenecientes a otros ciudadanos.
- ?? Optimización del sistema PMT. Se aumenta la capacidad actual de procesamiento y almacenamiento del sistema implantado.
- ?? Mejoramiento del servicio de identificación.
- ?? Mejoramiento del servicio de registro civil.
- ?? Satisfacción ciudadana por el mejoramiento de los servicios.

En el Sistema Electoral:

- ?? Controlar y limitar los fraudes, suplantaciones y demás actuaciones delictivas y contravencionales en materia electoral.
- ?? Depuración del censo electoral, por cuanto se evitará el ingreso de cédulas de ciudadanía adulteradas.
- ?? Inscripción de la cédula de ciudadanía en forma automática e ingreso de la misma de manera inmediata al censo electoral, facilitando las investigaciones sobre trashumancia electoral de competencia del Consejo Nacional Electoral.
- ?? Reutilización de medios, equipos y elementos tecnológicos.
- ?? Racionalización de los gastos y recursos electorales.
- ?? Aplicación del voto electrónico de conformidad con la Ley 892 de 2004.

En el Sector de Seguridad y Defensa Nacional:

- ?? Agilización y mejoramiento en los procesos investigativos de entidades como: la Fiscalía General de la Nación, Ministerio de Defensa Nacional, Ministerio de Relaciones Exteriores, Departamento Administrativo de Seguridad –DAS-, DIJIN, Medicina Legal que, con este sistema de información, contarán con la identidad de las personas para el correcto y oportuno ejercicio de sus funciones.
- ?? Ampliación de la capacidad de los organismos de seguridad para detectar y prevenir suplantaciones de identidad y demás ilícitos que se favorezcan con esta modalidad delictiva.
- ?? Prontitud en la definición de la situación jurídica de los ciudadanos detenidos por error u homonimia.
- ?? Facilidad para el control migratorio a través de la comprobación de identidad de nacionales en puertos de salida y entrada al país.

En el Sector Judicial:

- ?? Los jueces y fiscales tendrán de manera oportuna la información de la plena identidad de la población colombiana para el ejercicio de sus funciones.
- ?? Acceso permanente por parte de los organismos judiciales para la consulta interactiva de los archivos de la entidad.
- ?? Disminución en los tiempos de respuesta de las consultas provenientes de fiscalías, juzgados y demás instituciones del poder judicial.
- ?? Cooperación estrecha con organismos investigativos judiciales nacionales para el cumplimiento de sus funciones.
- ?? Impulsará el desarrollo del nuevo sistema penal acusatorio.

Contraloría Delegada para la Gestión Pública e Instituciones Financieras
Dirección de Estudios Sectoriales

En el Sector Fiscal:

?? La nueva cédula de ciudadanía permitirá detectar el actuar de falsos contribuyentes tanto a nivel interno, como en transacciones de comercio internacional fraudulentas.

En los Sectores Financiero, bursátil y asegurador:

?? Control de la identidad de quienes realizan operaciones y movimientos en sus diferentes modalidades de depósitos y retiros de fondos, y en general en todas las transacciones bancarias, bursátiles y aseguradoras, previniendo las suplantaciones y fraudes de identificación en esas operaciones.

?? Oportunidad en la verificación de la identificación del usuario de los anteriores servicios.

?? Disminución de redundancias en trámites, bases de datos y esfuerzos.

En los Sectores Comercial y Real:

?? En sus diferentes manifestaciones, se verá igualmente apoyado al posibilitarse los controles para eliminar pagos y operaciones fraudulentos mediante falsas identidades.

En el Sectores del Notariado y Registro:

?? Se podrá realizar el control de la plena identidad de las personas en todas las transacciones, actos y contratos que ellas realicen ante esas instituciones.

En el Sector de la Seguridad Social:

?? En sus diferentes manifestaciones, pensiones, salud, subsidios, se mejorarán los controles para la eliminación de operaciones y pagos fraudulentos e incorrectas asignaciones mediante falsas identidades.

?? Correcta confrontación de la población para la planeación de los servicios y programas en materia de seguridad social –salud, bienestar, jubilación, subsidios-, facilitando el acceso de las personas a los mismos.

?? Facilidad para establecer múltiples controles a entidades del sector y a los usuarios.

?? Mayor cobertura para los menores por la actualización de las bases de datos de registro civil que permitirá y facilitará que ingresen y accedan a los servicios de la seguridad social y la educación.

?? Simplificación y reducción de trámites para la obtención de beneficios sociales.

En resumen, el PMT no es sólo un proyecto que beneficia a la Registraduría. Su impacto se irradia a todos los sectores (público y privado) y en particular tiene importantes repercusiones sobre la seguridad ciudadana y la defensa nacional, lo que lo constituye en un programa estratégico.