



FOMENTO DE LA IDENTIDAD Y DEL REGISTRO CIVIL DIGITAL

Hacia un marco latinoamericano
de interoperabilidad y seguridad digital



Temas asociados: Autenticación, Datos personales, Documento de identidad, Identidad, Identificación, Gobierno Digital, Interoperabilidad, Registro civil, Transformación digital.

Tiempo estimado de lectura: 21 minutos

Nota de CAF - banco de desarrollo de América Latina y el Caribe.

Elaboración de la nota:

Didier Alberto Chilito Velasco

Coordinador y Editor de la publicación: Camilo Cetina – Ejecutivo Principal (Dirección de Transformación Digital)

Revisión y comentarios: Mauricio Agudelo, Eduardo Chomali, Camilo Cetina.

Director de Transformación Digital (E): Mauricio Agudelo

© 2024 Corporación Andina de Fomento

Las ideas y planteamientos contenidos en esta nota son de exclusiva responsabilidad de su autor y no comprometen la posición oficial de CAF – banco de desarrollo de América Latina y el Caribe.

Tabla de contenido

Resumen ejecutivo.....	4
Introducción	5
Estado del arte de los sistemas de registro civil e identidad de Latinoamérica y el Caribe	6
Situación jurídica y regulatoria	10
Problemáticas comunes de ámbito social, legal y administrativo	14
Subregistro	16
Migración internacional	18
Doble registro o identidad.....	19
Comunidades indígenas.....	20
Actualidad tecnológica.....	22
Registro del estado civil.....	23
Documentos de identidad	26
Documento de identidad digital	28
Interoperabilidad.....	30
Conclusiones y recomendaciones de política.....	32
Bibliografía.....	36

Resumen ejecutivo

Este documento analiza algunas características jurídicas, administrativas y técnicas de los diferentes sistemas de registro civil e identificación de América Latina y el Caribe. Igualmente detalla cómo las diferentes autoridades en la materia han venido incorporando procesos de transformación digital para el cumplimiento de sus obligaciones legales. Para ello, se exploran datos y experiencias generalizadas de adaptabilidad tecnológica en sus sistemas de información, así como sus avances en la incorporación de servicios ciudadanos digitales, nuevos modelos de identificación, autenticación, confianza electrónica e interoperabilidad. También se explora especialmente la adaptabilidad de los sistemas de identidad y registro civil, para garantizar la prestación de los servicios con enfoque diferencial.

La adopción de tecnologías digitales en los sistemas de registro civil e identidad impacta la eficiencia y transparencia de los servicios de los gobiernos. Al facilitar trámites digitales como la obtención de documentos de identidad o certificados de registro civil, se fortalece la capacidad de los gobiernos para automatizar procesos, reducir la discrecionalidad, planificar y ejecutar políticas públicas de manera efectiva e incluyente.

Para superar los desafíos tecnológicos, es fundamental una inversión continua en infraestructura digital, capacitación del talento humano y la colaboración interinstitucional. Las entidades de

registro civil e identidad, junto a los gobiernos de la región, deben priorizar la mejora de la conectividad y el acceso a internet en áreas remotas, así como desarrollar políticas inclusivas que promuevan la cultura digital entre todos los segmentos de la población. Además, la ciberseguridad y la protección de datos personales son aspectos críticos que deben abordarse con rigor.

A medida que avanza la tecnología, se abren nuevas oportunidades para mejorar aún más los sistemas de registro civil e identidad en la región. Nuevos modelos de identificación y autenticación biométrica de personas, sistemas automatizados de decisión, *blockchain* y nuevas arquitecturas de datos, por ejemplo, podrían utilizarse para mejorar los modelos de individualización de personas, la autenticidad e integridad de la información, la simplificación de procesos y la detección de posibles errores en los registros, aumentando la confianza en los medios digitales como generadores de documentos.

Las recomendaciones de política pública están dirigidas a autoridades de identidad y registro civil, líderes de política pública, entre otros, interesados en identificar mecanismos para avanzar en la digitalización de sus procesos, adaptando nuevas arquitecturas, estándares y mejores prácticas tecnológicas, que permitan mejorar la seguridad, eficiencia y transparencia de la prestación de servicios gubernamentales por medios digitales.

Introducción

Los sistemas de registro civil e identidad son base fundamental para el desarrollo y la inclusión social en los países de Latinoamérica y del Caribe; de ellos se derivan mecanismos para hacer efectivos los derechos civiles y sociales de los ciudadanos. A través de estos sistemas, se puede acceder a servicios básicos como la educación, la salud, la seguridad social y la participación en la vida democrática, entre otros. Además, facilitan la identificación de las personas, la prevención del fraude y la protección de los derechos humanos.

El avance tecnológico y la necesidad de mejorar la entrega de bienes y servicios a los ciudadanos por medios digitales han venido impulsando la obligatoriedad de modernización y fortalecimiento tecnológico de los diferentes sistemas de registro civil e identidad de la región. La inscripción en el registro civil y el acceso a los datos por medios electrónicos, la plena identificación y la autenticación de las personas en entornos digitales para facilitar trámites y servicios, hoy son una necesidad latente que deben resolver las diferentes autoridades en la materia.

Ahora bien, fomentar la integración en servicios digitales en Latinoamérica y el Caribe es necesario, considerando las ventajas que ofrecería un marco común de interoperabilidad entre los sistemas de registro civil e identidad en la región. Es conveniente tomar como punto de partida los sistemas de identidad ya construidos y fortalecerlos con la integración de nuevos modelos

tecnológicos de identidad digital (por ejemplo, la autosoberana), que habiliten nuevos y mejores servicios digitales a la ciudadanía garantizando el respeto del derecho a la intimidad y la prestación de servicios con enfoque diferencial poblacional.

Este documento, aborda la situación propia y particular de los sistemas de identificación y registro civil de los países de Latinoamérica y del Caribe, verificando cómo avanzan en el cumplimiento de sus funciones misionales y cómo afrontan retos comunes, para disminuir las tasas de subregistro o de personas no identificadas, la atención a población en condición de vulnerabilidad y la interoperabilidad de sus sistemas con otras entidades de gobierno y particulares.

Finalmente se presentan las conclusiones y recomendaciones de política, orientadas a la aplicabilidad de las mejores prácticas, estándares y e innovaciones digitales, adaptados a las necesidades de la región y dirigidos hacia un marco común de interoperabilidad.

A woman with dark hair in a bun, wearing glasses and a dark blazer over a light-colored top, is looking down at a tablet device. The background is a network of glowing lines and nodes, overlaid with a semi-transparent pink filter.

1.

Estado del arte de los sistemas de registro civil e identidad de Latinoamérica y el Caribe



En América Latina y el Caribe, gran parte de los países cuentan con sistemas de registro civil e identidad robustos y avanzados (a diferencia de otras regiones), puesto que se han construido como respuesta a desafíos únicos relacionados con la gobernanza, la organización de procesos democráticos, la seguridad y la inclusión social. Estos sistemas se han desarrollado de manera notable en comparación con otros continentes debido a diversos factores históricos, sociales y económicos; y son administrados por entidades de

carácter público. La estructura de estas entidades y las funciones en materia de registro civil e identificación han sido establecidas por el legislativo de cada país. En Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Panamá, Perú y República Dominicana, las funciones de registro civil e identificación están a cargo de una misma institución; en los demás países estos servicios están en cabeza de dos o más entidades. Algunas de ellas son entidades autónomas de los gobiernos nacionales, como se detalla en la Tabla 1.

Tabla 1. Instituciones de identificación y registro civil en América Latina y el Caribe.

PAÍS	INSTITUCIÓN - FUNCIÓN	DEPENDENCIA DE LA INSTITUCIÓN
ARGENTINA	Registro Nacional de las Personas - RENAPER: Identificación y Pasaporte	Ministerio del Interior
	Registros Civiles provinciales y locales: Registro civil	Gobiernos provinciales
BOLIVIA	Servicio General de Identificación Personal SEGIP: Identificación, Pasaporte, Licencia de conducción	Ministerio de gobierno
	Servicio de Registro Cívico (SRECI): Registro Civil	Tribunal Supremo Electoral (TSE).
BRASIL	Secretaría de Seguridad Pública: Identificación	Gobierno estatal
	Cartorios de Registro Civil - Registro Civil	Poder Judicial de cada estado
CHILE	Servicio de Registro Civil e Identificación: Identificación, Registro Civil, Licencia de conducir, Registro de vehículos motorizados, Registro de bienes raíces, Certificados de antecedentes penales, Registro de personas jurídicas	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
COLOMBIA	Registraduría Nacional del Estado Civil	Autónomo
COSTA RICA	Tribunal Supremo de Elecciones	Autónomo
CUBA	Oficina Nacional de Registro de Estado Civil (ONREC): Identificación y Registro Civil	Ministerio de Justicia
ECUADOR	Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación (DIGERCIC): Identificación, Registro Civil, Pasaporte	Ministerio de Telecomunicaciones y Sociedad de la Información.
EL SALVADOR	Registro Nacional de las Personas Naturales (RNPN): Identificación	Autónomo
	Registro del Estado Familiar (REF): Registro Civil	Alcaldías municipales
GUATEMALA	Registro Nacional de las Personas (RENAP): Identificación y Registro Civil	Autónomo
HAITÍ	Oficina Nacional de Identificación (ONI)	Ministerio del Interior y de las Colectividades Territoriales
HONDURAS	Registro Nacional de las Personas (RNP)	Autónomo
JAMAICA	National Identification and Registration Authority	Ministerio de Seguridad Nacional

	(NIRA): Identificación	
	Registrar General's Department (RGD): Registro Civil	Ministerio de Salud y Bienestar
MÉXICO	Dirección General del Registro Nacional de Población e Identificación Personal (RENAPO): Identificación	Secretaría de Gobernación
	Oficialías y Juzgados de Registro Civil Registro Civil	Gobierno estatal
NICARAGUA	Dirección General de Cedulación: Identificación	Consejo Supremo Electoral (CSE)
	Registro Central del Estado Civil de las Personas Registro Civil	Consejo Supremo Electoral (CSE)
PANAMÁ	Tribunal Electoral	Autónomo
PARAGUAY	Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional: identificación	Ministerio del Interior
	Dirección General del Registro Civil: Registro Civil	Ministerio de Justicia
PERÚ	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil	Autónomo
	(RENIEC)	
REPÚBLICA DOMINICANA	Junta Central Electoral (JCE)	Autónomo
URUGUAY	Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) - Identificación y Pasaporte	Ministerio del Interior
	Dirección General del Registro de Estado Civil - Registro Civil	Ministerio de Educación y Cultura
VENEZUELA	Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (SAIME): Identificación y Pasaporte	Ministerio del Poder Popular para Relaciones Interiores, Justicia y Paz
	Consejo Nacional Electoral (CNE) - Registro Civil	Autónomo
Fuente: Elaboración propia		

En países como Bolivia, el Servicio General de Identificación Personal – SEGIP, no solo expide la cédula de identidad para ciudadanos y extranjeros; también está a cargo de las licencias de conducir y de los pasaportes. Caso similar sucede en Argentina el (Registro Nacional de las Personas -RENAPER), Ecuador (Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación - DIGERCIC), Uruguay (Dirección Nacional de Identificación Civil - DNIC), y Venezuela (Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería - SAIME) cuyas entidades encargadas de la identificación también expiden el pasaporte. Respecto a Chile, las funciones del Servicio de Registro Civil

e Identificación - SRCel, se extienden además de la identificación, el registro civil y el pasaporte, a la licencia de conducir, registro de vehículos motorizados, registro de bienes raíces, certificados de antecedentes penales y registro de personas jurídicas.

La misión de estas instituciones no solo consiste en expedir los registros civiles de nacimiento, matrimonio, defunción o documentos de identificación, sino que además generan la información base para los censos o padrones electorales de los países. Las bases de datos que producen y administran son fundamentales para la prestación de otros servicios como por ejemplo los judiciales, financieros y notariales, que buscan la autenticación de datos

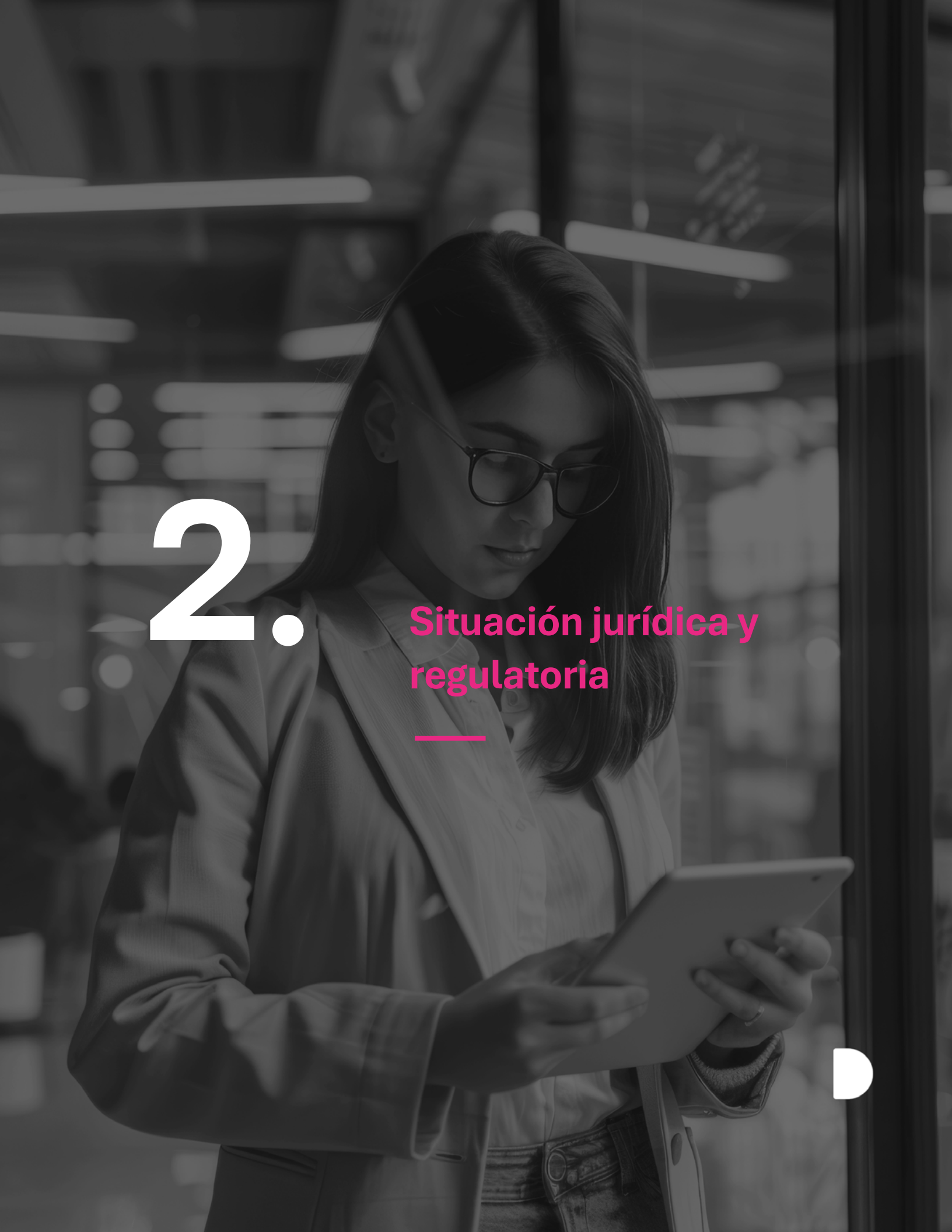
biográficos y/o biométricos de las personas.

Es así como las bases de datos de las entidades de registro civil e identificación deben tener interoperabilidad permanente con las autoridades administrativas de cada país como los Ministerios de Justicia, Tecnología, Interior, Salud, Educación, entes de investigación judicial, Tribunales Electorales y demás entidades públicas; así como particulares autorizados por la ley en la prestación de servicios públicos.

De otro lado, estos sistemas son esenciales para garantizar el derecho a la personalidad jurídica de las personas, el cual se materializa a través de la expedición y portabilidad de los documentos de identidad. Asimismo, son la herramienta para ejercer otros derechos y para acceder a servicios ciudadanos y beneficios que se ofrecen en cada país, como el sistema de salud y seguridad social, la educación, el derecho a tener un pasaporte o una licencia de conducción, entre otros.

Lo anterior, corresponde al contexto general que caracteriza la misionalidad de las instituciones a cargo del registro civil y la identidad de las personas, que en los últimos años han tomado otras funciones debido a la relevancia de los datos biográficos y biométricos relacionados con el estado civil de las personas, desde su nacimiento hasta su muerte y que son producidos y administrados por estas entidades. En el mismo sentido, corresponde a la

fuentes inicial y base de la información ciudadana que interfiere en la toma de decisiones de las otras instituciones de sectores públicos y privados que prestan servicios ciudadanos.



2.

Situación jurídica y
regulatoria



Los países de América Latina y el Caribe han reconocido o ratificado la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948, Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre (1948) y la Convención de los Derechos del Niño de 1989, que garantizan entre otros, el derecho a la identidad y la personalidad jurídica, el cual se materializa a través de la obtención del registro civil y los documentos de identidad.

Es importante precisar, que la legislación sobre registro civil e identidad en la región tiene influencia española y francesa, como también anglosajona -esta última, en los países de habla inglesa en el Caribe-.

Asimismo, influye en la regulación de los procesos de identidad el sistema de gobierno existente en cada país. Por su parte, Argentina, Brasil, México y Venezuela se reconocen en sus constituciones como federaciones. De otro lado, variables como la cantidad de habitantes, el fenómeno de la inmigración/migración, la existencia de comunidades indígenas o minorías de especial protección, también son determinantes a la hora de legislar sobre registro civil e identidad.

En la mayoría de los países de la región las normas que regulan lo relativo al registro civil y la identidad son antiguas o están demasiado dispersas, conforme se detalla en la Tabla 2.

Tabla 2: Normatividad sobre registro civil e identidad en América Latina y el Caribe

PAÍS	REGULACIÓN	PAÍS	REGULACIÓN
Argentina	Ley 17671 de 1968 Ley del Registro Nacional de las Personas	El Salvador	Ley 42 de 1995 - Regula la asignación y cambio de nombre
	Ley 26413 de 2008 - Registro de Estado Civil y Capacidad de las Personas		Decreto Legislativo 760 de 1996 - Regula el funcionamiento del REF, encargada del registro del estado civil.
	Decreto 1501 de 2009 Regula la emisión del Documento Nacional de Identidad (DNI)	Guatemala	Decreto 90 de 2005 -Ley del registro nacional de las personas
	Ley 26743 de 2012 - Ley de identidad de Genero		Reglamento de la Ley del Registro Nacional de las Personas
Bolivia	Ley 2616 de 2003 -Ley del Registro Civil	Haití	Código Civil Haitiano 1825- Regula la inscripción de registros del estado civil
	Ley 145 de 2011 - Ley del Servicio General de Identificación Personal	Honduras	Decreto Legislativo 62-2004 - Ley del Registro Nacional de las Personas
	Ley 1225 de 2016 - Ley de Identidad de Genero	Jamaica	Births and Deaths Registration Act of 1980- Establece los procedimientos y requisitos para el registro civil
Brasil	Ley 6015 de 1973 - Ley que dispone sobre el registro del estado civil		National Identification System Act of 2017- Regula la creación y gestión del sistema nacional de identificación
	Ley 7116 de 1983 - Regula la emisión de documentos de identidad	México	Ley del Registro Civil de 1928 (ha sido modificada en varias ocasiones)
	Ley 13484 de 2017 - Modifica la ley 6015 de 1973.		Ley de la Clave Única de Registro de Población de 1996.

	Ley 13444 de 2017 - Establece la creación de la Identidad Civil Nacional (ICN)	Nicaragua	Ley 153 de 1992 - Regula la emisión de documentos de identidad y la creación de un sistema de registro de identificación
Chile	Ley 4808 de 1930 - Ley de Registro Civil e Identificación		Ley 893 de 2015- Establece el marco normativo para el registro civil y la emisión de documentos de identidad en el país
	Ley 19477 de 1996 - Reforma parcialmente la ley 4808 de 1930	Panamá	Ley 68 de 2003 - Regula el funcionamiento del Tribunal Electoral, incluyendo la administración del Registro Civil y la emisión de cédulas de identidad.
	Ley 17344 de 1970 - Regula el cambio de nombres y apellidos		Ley 51 de 2005 -Ley del Registro Civil y de Identificación Personal
	Ley 20830 de 2015, Permite la unión civil entre personas del mismo o distinto sexo		Ley 31 de 2006 -Amplía las disposiciones establecidas en la Ley N.º 51 de 2005, enfocándose más al Registro Civil.
	Ley 21120 de 2018 - Ley de Identidad de Género	Paraguay	Ley 1266 de 1987 - Establece disposiciones sobre el registro del estado civil
Colombia	Decreto 1260 de 1970 - Estatuto del Registro Civil		Ley 222 de 1993 - Dispone los requisitos para la emisión de la cédula de identidad
	Decreto 2241 de 1986 - Código electoral, establece normas sobre la cédula de ciudadanía	Perú	Ley 26497 de 1995 - Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
	Decreto 2188 de 2001 - Dispone reglas sobre el registro extemporáneo	República Dominicana	Ley 8 de 1992 - Establece la norma sobre cédula de identidad y electoral
	Decreto 1227 de 2015 - Permite el cambio de sexo		Ley 4 de 2023 - Ley orgánica de los actos del estado civil
	Decreto 356 de 2017- Dispone reglas sobre el registro extemporáneo	Uruguay	Decreto Ley 1430 de 1879 – Se crea el Registro de Estado Civil y se establece su competencia y regulación.
Costa Rica	Ley 3504 de 1965 - Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil		Ley 12689 de 1959 - Sobre el registro del estado civil
Cuba	Ley 51 de 1985 - Registro del Estado Civil		Ley 19075 de 2013 - Matrimonio Igualitario
Ecuador	Ley Orgánica de gestión de la identidad y datos civiles de 2016	Venezuela	Ley Orgánica de Identificación de 2006 - Regula la cédula de identidad
	Reglamento a la Ley Orgánica de Gestión de la Identidad y Datos Civiles		Ley Orgánica del Registro Civil de 2009 - Regula el registro civil
Fuente: Elaboración propia			

Como se puede observar, en los últimos años algunos países han actualizado sus modelos normativos respecto al registro civil y la identidad. En la mayoría de los países de la región se carece de una normatividad conjunta respecto a esta materia, ya que los aspectos que regulan los

procedimientos de inscripción, trámites, funciones de las instituciones y derechos asociados o nuevos (como el derecho a la identidad de género o el matrimonio igualitario), se han dispuesto de manera dispersa en distintas leyes o decretos.

Ahora bien, las leyes de registro civil e identidad antiguas que siguen vigentes en varios países de América Latina y el Caribe también tienen una serie de retos que podrían tener efectos adversos en la eficiencia, accesibilidad, y modernización de los sistemas, en la medida que no resuelven de manera satisfactoria las necesidades actuales de la sociedad. Estas son algunas de las problemáticas:

- **Barreras en la adopción de tecnologías digitales:** Las leyes promulgadas en contextos en los que la tecnología digital no estaba desarrollada, no contemplan procedimientos para la digitalización de registros y documentos de identidad, como es el uso de sistemas biométricos.
- **Exclusión de poblaciones vulnerables:** Leyes con más de 3 décadas desde su promulgación podrían no contemplar adecuadamente las realidades y particularidades de las poblaciones vulnerables, como las comunidades indígenas. Esto puede aumentar las tasas de subregistro, lo que excluye a estas personas de derechos básicos y acceso a servicios sociales.
- **Rigidez en la adaptación a cambios sociales:** Algunas leyes, al permanecer inalteradas, podrían no capturar los cambios sociales y culturales que han ocurrido en las últimas décadas en la región,

como los derechos de género y la movilidad internacional.

- **Incompatibilidad con marcos legales actuales:** Las leyes que no se reforman por décadas podrían entrar en conflicto con legislaciones más recientes, como las leyes de protección de datos, derechos humanos y legislación electoral.

Por lo anterior, la jurisprudencia de los órganos de cierre de los países también han reconocido derechos y establecido procedimientos que, aunque no son adoptados y regulados por medio de una ley o norma, hacen parte del tránsito jurídico y deben acogerse por parte de los funcionarios registrales. Un claro ejemplo de ello es el derecho al cambio de género o sexo en los documentos de identidad: En Ecuador, tras una sentencia 133-17-SEP-CC de la Corte Constitucional en 2017, se permitió inicialmente que las personas *transgénero* cambien su género sin necesidad de intervenciones quirúrgicas o tratamientos hormonales, simplificando el proceso y protegiendo los derechos de identidad de género. También es el caso de Brasil, donde el Supremo Tribunal Federal (STF) en 2018, falló que las personas transgénero pueden cambiar su nombre y género en sus documentos de identidad sin necesidad de acreditar intervención quirúrgica. En países como Argentina, Bolivia, Chile y Colombia el cambio de género o de sexo y del nombre, se protege y se garantiza por medio de una ley o decreto específico sobre la materia.



3.

Problemáticas comunes
de ámbito social, legal y
administrativo



En América Latina y el Caribe, existen problemáticas comunes y situaciones particulares frente a otras regiones del mundo, que deben considerar los gobiernos y las instituciones a cargo del registro civil y la identificación al momento de fijar las políticas y los procedimientos relativos a la emisión de los documentos de identidad.

Fenómenos como el subregistro de nacimiento, presencia de comunidades indígenas y población migrante internacional presentan en la Tabla 3.

Tabla 3: Subregistro, comunidades indígenas y población migrante.				
PAÍS	HABITANTES ¹	SUBREGISTRO ² (Niños y niñas menores de 5 años)	COMUNIDADES INDÍGENAS ³	POBLACIÓN MIGRANTE ⁴
ARGENTINA	46.654.581	0%	Instituto Nacional de Estadística y Censos (2022): 2,9%	5,03%
BOLIVIA	12.388.571	8%	Instituto Nacional de Estadística (2012): 62%	1.37%
BRASIL	216.422.446	4%	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010): 0.47%	0.51%
CHILE	19.629.590	1%	Instituto Nacional de Estadísticas (2017): 12,8%	8.45%
COLOMBIA	52.085.168	3%	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (2018): 4.4%	3.78 %
COSTA RICA	5.212.173	0%	Instituto Nacional de Estadística y Censos (2011): 2.4%	10,15%
CUBA	11.194.449	No hay datos	No hay registro oficial	0,03%
ECUADOR	18.190.484	13%	Instituto Nacional de Estadística y Censos (2010): 7%	4.48%
EL SALVADOR	6.364.943	9%	Dirección General de Estadística y Censos (2007): 0.2%	0.66 %
GUATEMALA	17.602.431	4%	Instituto Nacional de Estadística (2018) 43.75%	0,47%
HAITÍ	11.724.763	15%	No hay registro oficial	0,17%
HONDURAS	10.593.798	3%	Instituto Nacional de Estadística (2013): 8.6%	0,39%
JAMAICA	2.825.544	2%	No hay registro oficial	0,86%

1 Population, total. Retrieved August 16, 2024, from <https://databank.worldbank.org/reports>
2 UNICEF. (2023). Estado de la Infancia 2023. Disponible en <https://www.unicef.org/reports/state-of-worlds-children-2023>
3 El censo oficial referido, corresponde al publicado en la última versión de las entidades nacionales encargadas de realizarlo.
4 Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (2021). Recuperado de www.un.org/development/desa/pd/content/international-migrant-stock

Tabla 3: Subregistro, comunidades indígenas y población migrante.				
PAÍS	HABITANTES ¹	SUBREGISTRO ² (Niños y niñas menores de 5 años)	COMUNIDADES INDÍGENAS ³	POBLACIÓN MIGRANTE ⁴
MÉXICO	128.455.567	3%	Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2020): 21%	0,94%
NICARAGUA	7.046.310	15 %	Instituto Nacional de Información de Desarrollo (2005): 8.9%	0,65%
PANAMÁ	4.468.087	3%	Instituto Nacional de Estadística y Censo de Panamá (2020): 12%	7,32%
PARAGUAY	6.861.524	29%	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (2012): 2.4%	2,34%
PERÚ	34.352.719	4%	Instituto Nacional de Estadística e Informática (2017): 25%	3,75%
REPÚBLICA DOMINICANA	11.332.972	8%	No hay registro oficial	5,49%
URUGUAY	3.423.108	0%	Instituto Nacional de Estadística (2023): 0.16%	3,16%
VENEZUELA	28.838.499	19%	Instituto Nacional de estadística (2011): 2,8 %	4,65%
Fuente: Elaboración propia				

Subregistro

Este fenómeno se refiere a la falta de inscripción en el registro civil de nacimiento. Como consecuencia de esto, las personas no pueden obtener otros documentos de identificación como tarjeta de identidad de menores, cédula o documento de identidad nacional, pasaporte, licencia de conducir ni tampoco pueden acceder a servicios ni beneficios que ofrecen los estados como salud, educación, trabajo, entre otros.

Considerando la tasa de subregistro en América Latina y del Caribe reportada por UNICEF e indicada en la Tabla 3, más de 30 millones de niños y niñas de la región aún no han logrado expedir su

registro civil de nacimiento y en consecuencia su acceso a servicios y el ejercicio de sus derechos es limitado. Bolivia, Ecuador, El Salvador, Haití, Paraguay, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela, son los países con el índice más alto en la región.

Ahora bien, el subregistro y la no identificación tienen características y causas específicas y particulares propias de la región, tales como:

Condiciones socioeconómicas: Las familias con bajos ingresos o con altos niveles de pobreza económica enfrentan dificultades para acceder a los servicios de registro civil. Es de anotar que aunque la inscripción oportuna del registro civil no tiene costo en ningún país de la región, sí se

requiere la presencialidad para su obtención y las personas (padres, hijo y testigos si los hay). Los usuarios deben trasladarse hasta una oficina de registro civil para realizar el trámite y presentar documentos antecedentes o base, lo cual genera una carga monetaria para las personas que en muchos casos no cuentan con los recursos económicos para hacerlo y tramites que a veces son innecesarios y engorrosos.

Acceso limitado a servicios de registro civil: Aunque se realizan esfuerzos por parte de las instituciones para llevar los servicios de registro civil e identidad a todos los rincones de los países, en muchas áreas rurales y remotas de América Latina y el Caribe, la infraestructura, la presencia de los funcionarios registrales y los servicios de registro civil son limitados e insuficientes.

Desconocimiento: Generalmente en comunidades situadas en zonas de difícil acceso o población en condición de vulnerabilidad, la falta de conocimiento sobre la importancia del registro civil de nacimiento y el procedimiento necesario para tramitarlo, ocasiona que las personas no tengan el interés para tramitar este documento de manera oportuna y sólo saben de su importancia cuando buscan acceder a servicios de salud o educación.

Homogeneización de registro e identidad: Muchas comunidades indígenas y afrodescendientes de la región, aún conservan sus tradiciones, costumbres y cultura. Los sistemas de registro e identidad existentes no se

ajustan a las necesidades propias de estas comunidades. Estos sistemas bajo estándares rígidos que no capturan características identitarias en las poblaciones o no permiten realizar modificaciones requeridos por dichas comunidades, de modo que no pueden adaptarse a las necesidades de grupos poblacionales minoritarios.

Barreras administrativas: Algunos requisitos burocráticos y administrativos suelen ser difíciles de comprender y esto puede desmotivar a las familias de registrar a sus hijos; en otros casos -y producto del desconocimiento-, los padres no tienen sus propios documentos de identidad, lo que les impide registrar a sus descendientes. La falta de documentación en generaciones anteriores perpetúa el ciclo de subregistro y esto genera un problema grave debido a que ningún miembro de la familia puede acceder a documentos de identidad.

Desplazamientos internos y migración: Los desplazamientos internos y la migración también pueden generar problemas de subregistro, en el entendido que las personas deben desplazarse de un lugar a otro sin portar documentos de identificación, o se les exige documentos del país de origen apostillados o legalizados que no pueden aportar por su costo o su trámite.

Con el fin de abordar la anterior problemática, las instituciones a cargo del registro civil y la identidad han implementado políticas o programas para mejorar el acceso a los servicios

de registro civil y disminuir las tasas de subregistro, tales como:

- **Jornadas móviles de identificación:** Las autoridades de registro suelen realizar jornadas de identificación con el apoyo de otras entidades de gobierno para ofrecer diversos servicios como registro civil, documento de identidad nacional. Están focalizadas especialmente a comunidades indígenas, población en condición de vulnerabilidad, poblaciones ubicadas en zonas de difícil acceso y a personas de escasos recursos económicos.
- **Inscripción del registro civil de nacimiento en centros médicos:** Hay presencia de funcionarios del registro civil en centros médicos para que los recién nacidos obtengan el registro de nacimiento antes de su egreso. Esta medida busca la inscripción temprana de este hecho y facilitar el trámite a los interesados.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos de las instituciones y los gobiernos, las soluciones establecidas o estrategias aplicadas, no han sido 100% efectivas, por lo que las autoridades registrales deben generar nuevos mecanismos de inscripción apoyados en nuevas tecnologías, que faciliten la inscripción temprana y la prestación del servicio con enfoque diferencia poblacional, en todos los territorios.

Migración internacional

La migración en la región es un fenómeno complejo asociado a factores económicos y políticos diversos. En 2023, la cifra de migrantes internacionales en América Latina y el Caribe alcanzó niveles nunca vistos, reflejando una tendencia al alza en los desplazamientos en la región. Según la Organización de Naciones Unidas (ONU), el número total de personas desplazadas en la región a 2023, superó los 21,4 millones de personas. Este incremento está impulsado principalmente por la crisis en Venezuela, seguido de los conflictos y la violencia en países como Colombia, El Salvador, Honduras y México.

Por su parte, la crisis económica, política y humanitaria de Venezuela ha llevado a uno de los movimientos migratorios más grandes en la historia reciente de América Latina. La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR) señalan que aproximadamente 7,7 millones de personas migrantes y refugiados son venezolanos, con el 80% de ellos residiendo en 17 países de América Latina y el Caribe. Esto ha aumentado la cifra de migrantes en países de la región como Argentina, Chile, Costa Rica y, en especial, de Colombia donde se estima que se encuentra la mayoría de los venezolanos que salieron de su país.

Esto representa una problemática social no solo para los migrantes, sino para los países que los acogen, en la

medida que estas personas no se encuentran registradas oficialmente en las entidades migratorias, ni en los sistemas de identidad de los países.

Esta situación, ha motivado a los gobiernos a tomar medidas excepcionales para que las personas puedan acceder a los documentos de identificación y a los servicios básicos. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México y Perú, han establecido permisos especiales, visas humanitarias o condiciones de regularización más flexibles frente al sistema migratorio común y por esta razón a los venezolanos no se les exige un pasaporte vigente para permanecer en los países y acceder a servicios como la salud y trabajo.

De otro lado, la corrupción y la ambigüedad en las leyes y procedimientos de registro civil entre países, conlleva a que la población migrante pueda obtener documentos de identidad de forma irregular. Es un hecho que los sistemas de identidad y registro civil de las instituciones de la región, no ha adoptado mecanismos de interoperabilidad y por esta razón, los migrantes pueden solicitar expedición tanto de registro civil como de documento de identidad sin el cumplimiento de requisitos de ley, aprovechando las debilidades de los sistemas y de la regulación, utilizando datos que no corresponden a la realidad y que generan problemas de doble identidad o suplantación, especialmente en los países que comparten zonas fronterizas o que reciben a diario población migrante.

Se debe aclarar que lo anterior no hace referencia al derecho a la doble o múltiple nacionalidad, que le corresponde a las personas por ser hijos de padres nacionales (*Ius Sanguinis*), por nacer en determinado país (*Ius Soli*) o por domiciliarse en la nación (*Ius Domicilio*), dependiendo de las reglas que para tal fin dicte cada país; esto se refiere a una situación que afecta la seguridad de los países por la expedición fraudulenta de los documentos de identidad.

Doble registro o identidad

El doble registro o doble identidad, no solo es un problema de la población migrante internacional, sino que asocia también fenómenos de fraude para evadir responsabilidades legales de los nacionales de cada país. Es común en los países de la región, que en el contexto de la comisión de crímenes o evasión de responsabilidades legales, las personas inscriban más de una vez su registro civil de nacimiento, matrimonio e incluso la defunción. De allí que se obtengan dos o más documentos de identidad con datos diferentes, como fecha y lugar de nacimiento, nombres, filiación materna o paterna, entre otros datos. Así, una misma persona se mueve con dos o más identidades en diferentes contextos y ante diferentes contrapartes.

Esto es solo una muestra de la falta de sistemas y bases de datos robustas desde el momento en el que se inscribe el registro civil de nacimiento. Países como Argentina, Brasil, Chile, Costa

Rica, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay han implementado en algunos de sus procesos de expedición de documentos de identidad, así como la verificación y autenticación biométrica para garantizar la individualización de sus ciudadanos. Sin embargo, se debe avanzar en la incorporación de atributos biométricos, inmersos en los datos y bases de datos para la expedición de los registros civiles.

Es importante precisar que no existen estudios específicos en la región o en los países sobre el porcentaje de personas con doble registro o identidad. Esto no significa que el problema no exista ni que sea menor, sino que refleja una combinación de desafíos técnicos y operativos al momento de realizar este cálculo. A medida que los sistemas de identificación y registro civil continúan su modernización e integran sus bases de datos -nacionales y subnacionales- pueden mitigar el riesgo de duplicación de identidad y prevención de actividades criminales o fraudulentas.

Comunidades indígenas

La diversidad cultural y la importancia de respetar las particularidades de las comunidades indígenas son temas fundamentales para el desarrollo de una sociedad inclusiva y equitativa. Según la UNESCO, se estima que en América Latina habitan alrededor de 58 millones de personas que pertenecen a comunidades indígenas, lo cual equivale a más del 10% de la población total de la región. Los países de región en que mayormente habita población indígena son Bolivia, Guatemala, Perú, México, como se puede ver en la Tabla 3 de este documento.

Como se mencionó anteriormente, muchas de las problemáticas referidas, afectan de manera directa las comunidades indígenas en la región, ya que enfrentan una serie de problemas significativos relacionados con la identificación y el registro civil como el subregistro, pero adicionalmente deben enfrentar desafíos como:

Doble registro o identidad: En este contexto, el doble registro o doble identidad, puede darse porque las personas pertenecientes a los pueblos indígenas no acostumbran a portar los documentos de identificación y por esta razón en caso de pérdida o cambios en el estado civil (como el cambio de nombre), suelen solicitar la expedición de un documento adicional. Es decir, que no se llevan a cabo los trámites de duplicado o de corrección que normalmente una persona debe realizar en estos casos.

Registro tardío o extemporáneo:

Muchos niños, niñas y adolescentes indígenas no son registrados dentro de los términos de ley establecidos en cada país, especialmente en áreas rurales y remotas, lo que genera subregistro de nacimiento.

Desconfianza cultural: La histórica discriminación y el trato desigual a las comunidades indígenas ocasionan desconfianza en las instituciones estatales.

Desconocimiento de sus derechos:

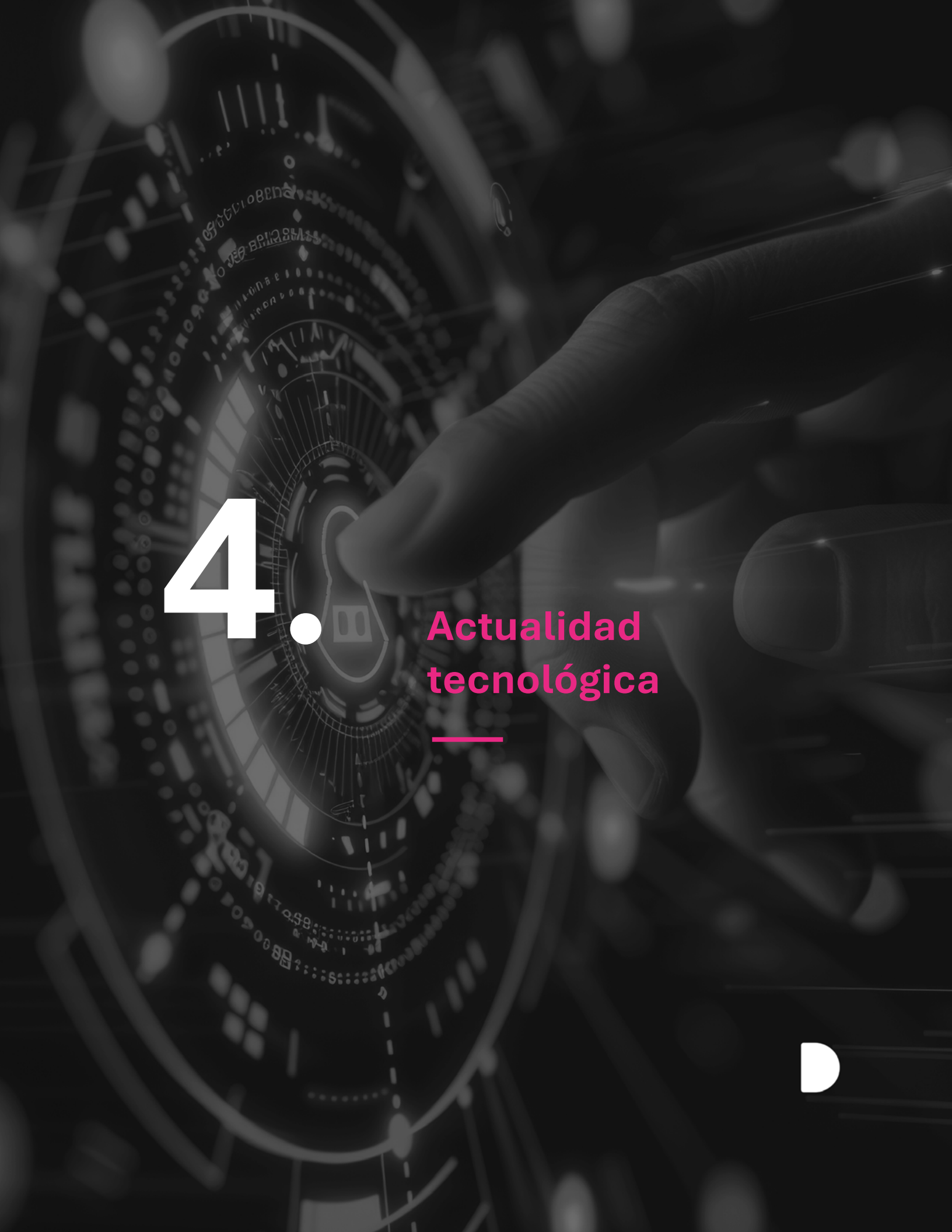
Por barreras lingüísticas o aislamiento geográfico, las personas pertenecientes a las comunidades indígenas no conocen sus derechos ni los procedimientos para obtener documentos de identidad.

Falta de adaptabilidad de los sistemas:

Los sistemas de registro civil e identidad de la región, están diseñados con un enfoque homogéneo que no considera las particularidades culturales de las comunidades indígenas, como los cambios recurrentes de nombre de los miembros de algunas comunidades y los fonemas especiales y ortografía de las lenguas indígenas. Sumado a esto, la exigencia de requisitos para obtener los documentos de identidad que están parametrizados en los sistemas de registro e identidad, en muchas ocasiones las comunidades indígenas no los pueden cumplir porque no existen en sus códigos internos o su costumbre. Estos son los factores que no permiten satisfacer las necesidades específicas de estos grupos

poblacionales amenazando o vulnerando sus derechos.

No obstante, en la mayoría de los países de América Latina, se han implementado programas para facilitar el acceso al registro de nacimiento y la emisión de documentos de identidad para estas comunidades como campañas de sensibilización, simplificación de los procedimientos o jornadas especiales de identificación. Sin embargo, estos esfuerzos no son suficientes para garantizar su identificación eficaz y por esta razón se hace necesario adoptar sistemas con enfoque diferencial que promuevan la protección de sus derechos, la preservación de las tradiciones ancestrales y el fortalecimiento de la autodeterminación de estos grupos.



4

Actualidad
tecnológica



Conforme se ha referido anteriormente, los sistemas de registro civil e identidad son pilares esenciales para la organización y funcionamiento de los Estados. En América Latina y el Caribe, la tecnología juega un papel crucial en la evolución y eficiencia de estos sistemas, aunque la situación varía significativamente entre países. Por eso es importante verificar el estado actual, los desafíos enfrentados y las oportunidades que la tecnología ofrece para mejorar estos importantes servicios públicos.

En las últimas décadas, varios países de la región han realizado esfuerzos significativos para modernizar sus sistemas de registro civil e identidad, mediante la implementación de tecnologías digitales. Estos avances vienen facilitando la inscripción de los registros de nacimientos, matrimonios y defunciones, la interoperabilidad y disposición de estas fuentes de datos, así como la emisión de documentos de identidad seguros, incluso dando el paso a documentos de identificación digital de sus ciudadanos.

Argentina, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay y Uruguay, han implementado los llamados sistemas AFIS (*Automated Fingerprint Identification System*) o ABIS (*Automated Biometric Identification System*) para la emisión de los documentos de identidad nacional. Estos sistemas permiten la identificación biométrica de las personas por medio de las huellas dactilares y el reconocimiento facial para asegurar la autenticidad y la individualización de la persona al

momento de expedir los documentos de identificación.

Sin embargo, muchos países aún enfrentan desafíos considerables en cuanto a la tecnología aplicada a estos sistemas. La falta de infraestructura y modelos tecnológicos adecuados, sistemas de registro e identidad que no interoperan, bases de datos rígidas que dificultan la ampliación en sus registros, sistemas de identidad que no permiten la neutralidad tecnológica, modelos de enrolamiento de datos poco eficientes y que no garantizan la cobertura total de los servicios, no disponibilidad, seguridad e integridad de la información, recursos limitados y problemas de gobernanza son, entre otros, los problemas que afrontan las autoridades en la materia. Además, las brechas tecnológicas en los países y la poca alfabetización digital plantean barreras significativas, especialmente en comunidades en zonas rurales y marginadas.

A continuación, se destacan los principales desarrollos en la materia de identificación y registro civil de los países que han logrado avanzar a documentos más modernos y seguros:

Registro del estado civil

Para comprender las particularidades propias de los sistemas de registro civil de América Latina y el Caribe, es necesario mencionar que en la época de la colonia (siglo XV hasta principios del siglo XIX), esta función estaba bajo el control eclesiástico donde los sacerdotes llevaban libros parroquiales de las personas que profesaban la

religión católica, dejando por fuera a otro grupo de personas como indígenas y comunidades afrodescendientes. A medida que los países de la región obtenían su independencia, fue surgiendo la necesidad de establecer sistemas de registro civil independientes de la Iglesia Católica. El primer país en establecer un sistema de esta categoría fue Uruguay en 1879, por medio del Decreto 1430, mediante el cual se creó una Dirección General del Registro de Estado Civil (DGRC). La creación de estas instituciones buscaba la universalidad del registro civil.

Durante muchos años en América Latina y el Caribe, los registros de nacimientos, matrimonios y defunciones se realizaban en papel (incluso esta práctica persiste en zonas rurales donde no hay conectividad), escritos a mano y se carecía de un archivo central para su custodia.

A diferencia del documento de identidad nacional, el registro civil no pierde su vigencia en el tiempo. Si una persona muere, por ejemplo, su registro de nacimiento seguirá en el tránsito jurídico para los trámites de sucesión o para la obtención de la nacionalidad por derecho de sangre. Por esta razón la conservación de las actas de registro ha sido prioridad para las instituciones en los últimos años.

Algunos países están en el proceso de modernización y digitalización de partidas o registros. Dicha tarea

implica registrar incluso las actas antiguas que no están escritas de manera legible o cuya información se ha perdido por deterioro de los folios con el pasar del tiempo por factores naturales como la humedad. Sin embargo, la tendencia general en la región es hacia la mejora continua por medio de la digitalización de archivos históricos y la conservación y recuperación de la información de la mayor parte de estos documentos.

La digitalización de las actas o registros es importante, pero debe estar acompañada de procesos de calidad de datos para asegurar la precisión y confiabilidad de la información.

Del mismo modo, la información biográfica debe ser incorporada en bases de datos centralizadas o distribuidas, luego de la verificación integral de cada registro. Con ayuda de tecnologías y de herramientas de digitalización, procedimientos de *machine learning* y analítica de datos, las instituciones pueden avanzar en la consolidación de bases de datos del registro civil, que gocen de confiabilidad e integridad. Por ejemplo, Colombia⁵ en el año 2022, realizó un proceso de calidad e integridad de datos de aproximadamente 34 millones de registros civiles de nacimiento, matrimonio y defunción con el uso de estas tecnologías. Esta depuración fue clave para la consolidación de una base de datos integral, que actualmente se usa para la expedición

⁵ SECOP: Sistema Electrónico para la Contratación Pública. Recuperado de <https://community.secop.gov.co/>

de los certificados en línea de los registros civiles.

avanzado en la prestación del servicio de certificado de registro civil en línea:

Teniendo en cuenta que el registro civil es la base de la identificación y el documento que prueba el estado civil de una persona, las instituciones a cargo de registro deben expedir copias idénticas del original o emitir certificados de dicha correspondencia entre el original y la copia. Respecto a los certificados, los países relacionados en la Tabla 4, han

Tabla 4: Países de América Latina y el Caribe que expiden certificado en línea del registro civil	
PAÍS	ENTIDAD
Chile	Servicio de Registro Civil e Identificación
Colombia	Registraduría Nacional del Estado Civil
Costa Rica	Tribunal Supremo de Elecciones
Ecuador	Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación
Guatemala	Registro Nacional de las Personas
Honduras	Registro Nacional de las Personas
Panamá	Tribunal Electoral
Paraguay	Dirección General del Registro del Estado Civil
Perú	Registro Nacional de Identificación y Estado Civil
Uruguay	Dirección General del Registro de Estado Civil
Fuente: Elaboración propia	

Estos certificados que se obtienen a través de los sitios web de las entidades tienen la misma validez que el certificado tradicional (físico). Incluyen alguna medida de seguridad, como código QR, firma digital o electrónica para garantizar su autenticidad y evitar su falsificación o adulteración.

Aunque se ha avanzado en la prestación de este servicio digital, aún se enfrentan desafíos para implementar un registro del estado civil digital desde el momento de su inscripción y que garantice la protección de datos personales y el acceso de este servicio a población

vulnerable y de especial protección legal.

Es importante señalar que actualmente la inscripción del registro civil combina procesos manuales y digitales. Un proceso o ciclo totalmente digital exigiría que la vía electrónica se adopte como medio para la recepción e ingreso de la información de los documentos base y de identificación de los otorgantes, hasta la validación, verificación y expedición del registro civil. Bajo este entendido, en la región aún no se ha avanzado en este aspecto.

Documentos de identidad

En los últimos años, los países de América Latina y del Caribe, han optado por renovar los documentos de identidad y seguir los lineamientos del estándar ICAO 9303, normativa desarrollada por la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO, por sus siglas en inglés), que establece las especificaciones técnicas para los documentos de viaje legibles por máquina (MRTDs), como pasaportes y documentos de identidad.

Según el Doc 9303 de la Organización de Aviación Civil Internacional, este estándar se usa para que los documentos de viaje e identidad sean seguros, estandarizados y reconocibles globalmente. Es importante precisar que con esto se facilita un control fronterizo efectivo, lo que resulta relevante, ya que el documento de identidad nacional también hace las veces de documento de viaje en la región. Los países parte de la

Comunidad Andina CAN (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay), permiten que sus ciudadanos viajen entre estas naciones presentando el documento de identidad nacional y sin necesidad del pasaporte. Lo mismo pasa con el Convenio Centroamericano de libre movilidad (CA-4) suscrito entre Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

Ahora bien, las principales características del estándar ICAO 9303, son las siguientes:

- **Diseño:** Define el tamaño, formato, y disposición de los elementos en los documentos para que sean legibles por máquinas en puntos de control de fronteras.
- **Zonas de lectura mecánica:** Establece los requisitos para la zona de lectura mecánica (MRZ), que contiene información esencial codificada para ser leída por dispositivos electrónicos.
- **Seguridad y autenticidad:** Incluye lineamientos sobre las características de seguridad que deben incluirse en los documentos, como marcas de agua, hologramas, y micro textos, para evitar falsificaciones.
- **Datos biométricos:** Especifica cómo se deben integrar y almacenar datos biométricos (huellas dactilares,

reconocimiento facial) en los documentos.

- **Interoperabilidad:** Asegura que los documentos emitidos bajo este estándar sean compatibles con los sistemas de control fronterizo de diferentes países.

Por otro lado, aunque el estándar ICAO 9303, no establece directamente en qué material se deben personalizar los

documentos físicos de identidad, los países han optado por el policarbonato debido sus bondades para asegurar el cumplimiento de los requisitos de seguridad, durabilidad, y legibilidad que establece la ICAO y otros estándares en materia de documentos de identidad.

La Tabla 5 señala los países que han optado por modernizar los documentos de identificación nacional bajo los lineamientos y las condiciones de seguridad del estándar ICAO 9303:

Tabla 5. Países que cumplen estándar ICAO 9303 para la emisión del documento de identidad nacional	
PAÍS	NOMBRE DEL DOCUMENTO
Argentina	Documento Nacional de Identidad (DNI)
Bolivia	Cédula de identidad
Brasil	Registro General (RG)
Chile	Documento Nacional de Identidad (DNI)
Colombia	Cédula de ciudadanía
Ecuador	Cédula de ciudadanía electrónica
El Salvador	Documento Único de Identidad (DUI)
Guatemala	Documento Personal de Identificación (DPI)
Haití	Documento Nacional de Identidad (CIN)
Honduras	Documento Nacional de Identificación (DNI)
Perú	Documento Nacional de Identidad electrónico (DNLe)
Uruguay	Cédula de Identidad
Fuente: Elaboración propia	

Los demás países de la región, aunque no cumplen con este estándar, incorporan otro tipo de tecnologías o datos para la expedición de los documentos de identidad nacionales como foto del titular, firma, datos

biográficos, códigos de barras, códigos QR, hologramas, microtextos o cualquier otro elemento de seguridad, que garantice la titularidad y autenticidad del documento.

Lo anterior, a excepción de México donde no hay documento único de

identificación, sino una credencial sin foto y QR verificable llamada CURP (Clave Única de Registro de Población (CURP), la cual fue implementada en el año 1996 a través de una ley que lleva su nombre. En la actualidad se usa como el elemento de interoperabilidad entre los sistemas y bases de datos de México, lo que permite la identificación de la persona y la trazabilidad en trámites y servicios de los sectores público y privado.

Documento de identidad digital

El documento de identidad digital es una versión electrónica del documento de identidad físico y actúa como su equivalente funcional, diseñado igualmente por las autoridades de identificación de cada país, para ser instalada y utilizada en el teléfono inteligente del titular de la información. Este formato digital ofrece las mismas funciones que el documento de identidad físico, pero puede tener funciones adicionales y ventajas derivadas de la tecnología digital, como la autenticación biométrica, la integración de firmas digitales, notificaciones electrónicas, servicios y tramites digitales y la actualización dinámica de los datos.

En América Latina, en los últimos cinco años, varios países han adoptado el documento o cédula de identidad en formato digital o están en proceso de hacerlo. A continuación, algunos de los países que han implementado este formato digital:

- **Argentina:**



6

El Registro Nacional de las Personas - RENAPER implementó el DNI digital, que está disponible a través de la aplicación "Mi Argentina". Permite a los argentinos y los extranjeros con residencia vigente, mayores de 14 años, portar su documento de identidad en su teléfono móvil. El DNI digital se oficializó por medio del Decreto No. 744 de 2019.

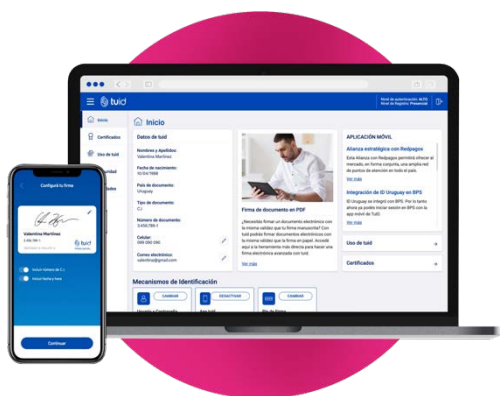
- **Colombia:**



⁶ Imagen tomada de <https://rionegro.gov.ar/>

La Registraduría Nacional del Estado Civil – RNEC, lanzó la cédula de ciudadanía digital por medio de la aplicación “*Cédula Digital Colombia*”, la cual pueden portar las personas mayores de edad en dispositivos móviles, permite portar el documento y además acceder a diversos servicios ciudadanos digitales, conforme dispone el Decreto 620 de 2020.

- **Uruguay:**



La Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC) emite la cédula de identidad electrónica con chip para mayores de edad, que es necesaria para poder acceder a la versión digital a través de la aplicación móvil "TuID". Esta iniciativa permite a los ciudadanos acceder a diversos servicios en línea de manera segura, utilizando una única identidad digital. El sistema está diseñado para simplificar la interacción con la administración pública, facilitando trámites y consultas a través

de internet, según dispone la Ley No. 18600 de 2009.

Por su parte, otros países se encuentran en la transición tecnológica para implementación o adaptación de sus sistemas de identificación, con el objeto de habilitar la emisión de documentos de identificación digital:

Bolivia: El Servicio General de Identificación Personal – SEGIP, a través de la aplicación “*Mi identidad*”, implementó una versión del documento de identidad en formato digital para los bolivianos mayores de edad que también incluye la licencia de conducir en el mismo formato. Cuenta con prueba de vida del titular del documento. Esto se reguló por medio del Decreto Supremo No. 4861 de 2023.

Ecuador: La Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación - DIGERCIC emitió la Resolución Nro. 009-DIGERCIC-CGAJ-DPyN-2023 para establecer el “Servicio de cédula digital de la dirección general de registro civil, identificación y cedulación - DIGERCIC - fase de pilotaje en “*gob.ec*” - capacitación, socialización y difusión”. Los ecuatorianos mayores de edad pueden acceder a ella a través de la aplicación “*Gob.ec*”, donde se crea el usuario e inmediatamente se visualiza una versión en formato digital del documento o datos de identidad.

El Servicio de Registro Civil e Identificación – SRCel de Chile anunció que desde diciembre de 2024, el país

⁷ Imagen tomada de:
<https://www.registraduria.gov.co>

⁸ Imagen tomada de: <https://www.tuid.uy/>

tendrá una nueva versión digital del documento nacional de identidad (DNI), con el cual se podrán identificar los chilenos y acceder a servicios ciudadanos de manera digital. Costa Rica y República Dominicana, también están en procesos contractuales que buscan implementar las versiones digitales de los documentos de identidad de sus nacionales.

Algunas características comunes de estos documentos digitales que comparten estos países son:

1. El documento digital se almacena en una aplicación móvil específica que puede estar vinculada a un sistema gubernamental. Esto permite que los ciudadanos la porten en su dispositivo móvil en lugar de llevar una tarjeta física.
2. Incorporan medidas de seguridad avanzadas, como la autenticación biométrica dactilar o facial, para garantizar que solo el titular pueda acceder a su identidad digital.
3. A diferencia del documento físico, que requiere reemplazo en caso de pérdida o caducidad, este formato digital puede actualizarse a través de la aplicación, lo que facilita su mantenimiento y evita la necesidad de movilizarse a una oficina para la expedición de un nuevo documento.
4. El documento de identidad digital tiene la misma validez legal que la versión física, por lo que basta con portarlo en el

celular y mostrar la credencial digital para identificarse.

5. No es un documento obligatorio. Su obtención y uso depende de la voluntad del titular del documento.
6. Está diseñado para facilitar el acceso de servicios en línea, desde la firma digital de documentos hasta la realización de pagos y la verificación de identidad en plataformas digitales.

En consecuencia, los documentos de identidad digitales representan un avance significativo hacia la digitalización de la sociedad, en el entendido que se adaptan a las necesidades de los ciudadanos cada vez más dependientes de la tecnología. Se puede observar una tendencia general en la región hacia la digitalización de los documentos de identidad.

Interoperabilidad

Los sistemas de registro civil e identidad de América Latina y el Caribe, contienen datos biográficos y biométricos de los ciudadanos. Estos datos son clasificados como datos de naturaleza pública, privada o sensible. Los países de la región cuentan con legislación sobre protección o privacidad de datos personales, a excepción de Cuba, Haití, Venezuela y Nicaragua. En este contexto, las entidades de registro civil e identidad como encargadas de producir y administrar los datos de sus

ciudadanos desde el nacimiento hasta la muerte deben compartir cierta información con otras entidades públicas o privadas con el fin de que puedan verificar la identidad de sus usuarios. Es de anotar, que el acceso a estos datos depende de la legitimidad que acredite la entidad de carácter público o particular que pretenda hacer el uso de este servicio.

Por lo anterior, los sistemas de registro civil e identidad deben ser lo suficientemente robustos y tener capacidad de interoperabilidad con otros sistemas, para que las entidades externas puedan consultar y autenticar la identidad de los usuarios por medio de las bases de datos de identificación oficiales de los países (las producidas y administradas por las instituciones de registro e identidad) y con ello mitigar los riesgos de suplantación en trámites y servicios. Con esto, también se protegen los datos personales porque evita que particulares generen sus propias bases de datos con datos privados y sensibles de los usuarios como datos biométricos, que se usan como método propio para identificar a una persona.

La mayoría de las autoridades de los países de América Latina y del Caribe, comparten información con otras entidades del sector público y privado. Este es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, República Dominicana y Uruguay. Por su parte, El Salvador, Honduras, Jamaica y Paraguay, solo interoperan con entidades públicas.

Como se mencionó, los datos a los que pueden acceder estas entidades dependen de la legitimidad que tengan para hacerlo. Generalmente se suscribe un convenio o contrato para establecer el nivel de acceso que tendrá la entidad. Los entes de investigación judicial tienen acceso a datos biográficos (nombres, fecha y lugar de nacimiento, lugar y fecha de expedición del documento, estado de vigencia) y a datos biométricos (huellas dactilares y fotografías). Otras entidades se limitan solo a la consulta de datos biográficos, según lo establecido en el convenio o el contrato.

Adicional a las necesidades de disponibilidad e interoperabilidad de la data de identificación y registro civil para las entidades autorizadas por la ley en las naciones, también es muy importante el que las diferentes autoridades en la materia avancen a procesos de interoperabilidad entre sus sistemas. Esto permitiría mejorar la seguridad y certeza de los datos de registro e identidad, favoreciendo la prestación de servicios de los estados a sus connacionales en el exterior, la disminución de las tasas de subregistro y mejorar la seguridad de los sistemas. Con ello también se mitiga la inscripción indebida de registros civiles y de documentos de identidad.

5.

Conclusiones y recomendaciones de política

Para abordar el fortalecimiento correcto de los sistemas de identidad y registro civil en la región y el favorecimiento de los ecosistemas digitales derivados de estos, se plantean las siguientes recomendaciones.

1. Avanzar a sistemas de identidad y registro civil que favorezcan los servicios digitales y la construcción de infraestructura pública digital.

Los sistemas de identidad y registro civil, son pieza clave para habilitar los servicios ciudadanos digitales y la construcción de infraestructura pública digital. Es por ello que los gobiernos y las autoridades de identidad y registro, deben trabajar mancomunadamente en formular políticas de gobierno digital, generando lineamientos para el avance de los servicios digitales ciudadanos, logrando articular a las diferentes entidades de gobierno, sector privado, operadores y prestadores de tecnología y servicios, entre otros.

Como señaló el informe de Gobierno Digital de CAF y OECD, los gobiernos de la región aún enfrentan el reto de alinear los esfuerzos entre las autoridades digitales, presupuestarias y de compras públicas en las decisiones sobre inversiones en gobierno digital. La región necesita desarrollar mecanismos de seguimiento y evaluación de las inversiones en identidad digital. Con estos mecanismos la capacidad del

sector público mejora para la toma de decisiones estratégicas en materia de inversiones digitales mediante información fiable y oportuna.

2. Generar un marco común de interoperabilidad, entre los sistemas de identificación y registro civil de la región.

Los países de América Latina y el Caribe afrontan problemáticas comunes, derivadas de la imposibilidad de registrar o identificar en debida forma a personas en zonas de frontera. Esto genera incertidumbre y subregistro de algunas comunidades, aumentando brechas de seguridad que en algunos casos posibilita la doble o múltiple identificación de personas. Dicha situación que es aprovechada por el crimen organizado dedicado a la identificación irregular, la trata de personas, la explotación sexual, el narcotráfico, el contrabando, entre otros. En ese sentido, es necesario que las diferentes autoridades de registro civil, identidad y migratorias de los países avancen en la construcción de un marco común de interoperabilidad entre sus sistemas, para mejorar la seguridad y certeza de los datos de registro e identidad. Con ello se facilita la prestación de servicios de los Estados a sus connacionales en el exterior y permitiría disminuir la comisión de hechos delictivos conexos.

3. Desarrollar procesos progresivos que permitan la convergencia tecnológica de los sistemas de registro civil e identidad en los países.

Encontramos diversas características en la construcción y gobernanza de los sistemas de registro civil e identidad de la región, algunos a cargo de diferentes entidades de gobierno y otros dirigidos por entidades descentralizadas. Sin embargo, existe una situación común: no existe convergencia ni interoperabilidad entre ellos. Esto hace que sea imprescindible armonizar las líneas de fortalecimiento de estos sistemas, de tal manera que exista garantía de la individualización de las personas mediante los datos biométricos de los sistemas de identidad y la asociación correcta de los datos del registro civil de las personas. Con ello se generan datos confiables en la inscripción de los nacimientos, la expedición de los documentos de identidad y la incorporación en tiempo real de los diferentes actos o hechos de la vida civil.

4. Construir a partir de lo construido. Desarrollar modelos tecnológicos que de manera gradual faciliten la transición hacia la identidad digital.

Los países de América latina y el Caribe han construido importantes bases de datos de identificación y registro civil de sus ciudadanos, otorgando ventajas

diferenciales con otras regiones en el mundo. El contar con sistemas de identidad sólidos, genera ventajas para la construcción y modelamiento de servicios digitales en los estados. Por ello se deben abordar modelos de transformación digital que no dejen a un lado lo implementado y que den valor agregado a los datos biográficos y biométricos con que cuentan los países, y a partir de lo construido, iniciar la derivación de líneas de fortalecimiento de este tipo de sistemas y de los modelos de prestación de servicios digitales derivados.

5. Fortalecer los sistemas de identidad y su nivel de cobertura.

Los gobiernos deben entender lo relevantes y necesarios que son los sistemas de registro civil e identidad para el desarrollo social, administrativo, político y tecnológico de los países. En ese sentido se deben fortalecer estos sistemas, otorgando mayor posibilidad de alcance para la inscripción de registros civiles y la preparación, trámite y entrega de documentos de identidad en todas las regiones, incluyendo zonas apartadas y de difícil acceso. Su diseño también necesita garantizar el enfoque diferencial poblacional, la interoperabilidad y el debido tratamiento de datos personales.

6. Adaptar los sistemas, a las necesidades propias y particulares de la región.

Los países de América Latina y el Caribe cuentan con bases de datos y sistemas sólidos de identidad y registro civil. Sin embargo, no se puede desconocer que este tipo de sistemas derivan de modelos tecnológicos rígidos y pensados para otros propósitos, como la criminalística y el empadronamiento de datos electorales. Es necesario empezar el proceso evolutivo de estos sistemas, centrados en las necesidades propias y particulares de los ciudadanos, resolviendo exigencias de índole legal y social, avanzando a soluciones tecnológicas que favorezcan la inclusión y el enfoque diferencial, así como la posibilidad de consulta, actualización y validación de la información por parte de las entidades autorizadas por la ley.

7. Utilizar las mejores prácticas y estándares para el desarrollo de los sistemas de registro civil e identidad.

Es necesario validar las mejores prácticas a nivel mundial en materia de identidad digital. Con ello se habilitan las innovaciones de sistemas sólidos, mediante modelos probados y diseñados para marcos de interoperabilidad. Si bien es cierto la mayoría de los sistemas de registro civil e identidad construidos en la región, sustentan sus bases en modelos o estándares de identidad centralizados,

es necesario empezar a verificar compatibilidad y evolución con modelos mixtos que den cabida a nuevas estructuras de identidad digital distribuida. Con ello se facilita el desarrollo de soluciones particularizadas a población diferencial y que otorguen mayores niveles de seguridad, adaptabilidad y confianza con ecosistemas digitales.

8. Enfrentar desafíos comunes, de manera conjunta.

La mayoría de las autoridades de registro civil e identidad de la región, abordan retos comunes en sus procesos de transformación digital. La cooperación regional y la colaboración con organizaciones internacionales son clave para compartir mejores prácticas, conocimientos y recursos técnicos. Esto facilita la adopción de estándares y mejores prácticas internacionales en la gestión de registros civiles e identidad y fortalece la capacidad institucional para enfrentar desafíos comunes de manera conjunta.

Referencias

Al Sur. (2021). *El reconocimiento facial en América Latina: Contexto, riesgos y desafíos*. Al Sur.

https://www.alsur.lat/sites/default/files/2021-10/ALSUR_Reconocimiento%20facial%20en%20Latam_ES_Final.pdf

CAF. (2024). *Identidad digital auto soberana (IDA): Hacia la construcción de una infraestructura pública digital en América Latina y Caribe*. Corporación Andina de Fomento. <https://scioteca.caf.com/bitstream/handle/123456789/2275/Identidad%20Digital%20Autosoberana.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Registro civil y estadísticas vitales en América Latina y el Caribe: Avances y desafíos*. CEPAL. <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/44485>

Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV). *Clarciev Informa 2020*. Recuperado de <https://clarciev.com/revista>.

Naciones Unidas. (2021). El número de migraciones internacionales sigue creciendo y se ha triplicado en 50 años. *Noticias ONU*. Recuperado de <https://news.un.org/es/story/2021/12/1482717>

OECD/CAF (2024), *Revisión del Gobierno Digital en América Latina y el Caribe: Construyendo Servicios Públicos Inclusivos y Responsivos*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/7a127615-es>

Organización de Aviación Civil Internacional. (2015). *Doc 9303: Machine readable travel documents, Part 3: Specifications common to all MRTDs*. 7th edition. Organización de Aviación Civil Internacional.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2023a). *América Latina y el Caribe*. Recuperado de <https://www.iom.int/es/americas>

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). (2023b). *Migración de Venezuela: Impacto en la región*. Recuperado de <https://www.iom.int/es/americas>

Organización de los Estados Americanos (OEA). (2010). *Diagnóstico del Marco Jurídico-Institucional y Administrativo de los Sistemas de Registro Civil en América Latina*.

Organización de los Estados Americanos (OEA). (n.d.). *Estudio Regional sobre Apatridia*. Recuperado de <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/PUICA/docs/Estudio-Regional-sobre-Apatridia.pdf>

