Bogotá D.C., 16 de Septiembre de 2009

Señor
Emiliano Rivera Bravo
Secretario Comisión Primera
Cámara de Representantes
E. S. D.

Asunto: Informe de ponencia para primer debate al Proyecto de Ley No 404 de 2009 Cámara y 160 de 2008 Senado.

Cordial saludo

Dando cumplimiento al encargo que me hiciera la mesa directiva y a las disposiciones contendidas en los artículos 150, 153 y 156 de la Ley 5ª de 1992, presento a consideración de los Miembros de la Comisión Primera Constitucional Permanente, el presente informe de ponencia para primer debate del proyecto de ley de la referencia, con base en las siguientes consideraciones:

I. IMPORTANCIA DEL PROYECTO

El derecho a inscribirse en el Registro Civil de Nacimiento es una facultad básica para la efectividad, desarrollo y cumplimiento del resto de los derechos del individuo frente al Estado y la sociedad. El Registro Civil se ha definido como el único documento público que legalmente prueba la existencia de una persona, pero más allá de reconocer el hecho mismo del nacimiento, este documento genera beneficios implícitos, en especial para los menores, que permiten acceder a servicios sociales básicos, tales como la educación, la salud, la vivienda, la recreación y los programas de alimentación, entre otros, los cuales corroboran positivamente en el proceso de desarrollo y formación. Muchos de los atributos inherentes a la personalidad se concretan en el Registro Civil que instrumenta el derecho al nombre, a la filiación, a la nacionalidad e incluso a la identidad. Esta iniciativa surge después de evidenciar los perjuicios personales, patrimoniales y culturales que se ocasionan por el hecho de inscribir el registro civil de un menor en un lugar diferente al de su domicilio.[1]

[1] Entendido el domicilio como la residencia acompañada, real o presuntivamente del ánimo de permanecer en ella. Art. 76 C.C.

La importancia del proyecto de ley se genera por la necesidad de subsanar el vacío jurídico que se presenta en el registro civil de menores, en aquellos casos en que el menor nace en una circunscripción territorial diferente al del lugar de residencia de su núcleo familiar, ya que un menor no está individualizado en la sociedad únicamente por su nombre, sino también lo esta por el lugar con el cual la ley lo relaciona. En este sentido, la regulación vigente reporta consecuencias negativas a los tres actores involucrados, a saber, el menor, la familia del mismo y los entes territoriales. Por lo tanto, se ha generado la necesidad de legislar sobre la materia, adecuando la legislación vigente a la realidad social.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

El decreto No 1260 de 1970 se expidió por el Presidente de la República en uso de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso mediante la ley No 8 de 1969[2]. Por lo tanto, el Congreso lo puede modificar cuando las necesidades sociales así lo requieran.

Es necesario introducir una modificación al decreto mencionado con el fin de que pueda realizarse el Registro Civil en el lugar de residencia del núcleo familiar del menor. Actualmente, al no existir esta posibilidad, ocurre uno de los siguientes hechos: 1. El registro se efectúa en el municipio donde ocurrió el nacimiento y no en donde se reside; o 2. El registro nunca se realiza. Aparentemente, la segunda situación descrita es más gravosa que la primera, en cuanto vulnera el derecho al nombre, reconocido en nuestra legislación como un atributo de la personalidad; sin embargo, la primera situación reviste casi la misma gravedad, ya que no permite tener acceso a los beneficios emanados de las partidas presupuestales que Estado otorga a las entidades territoriales. Los dineros que reciben los municipios con destino a la salud se asignan con base en las personas registradas como nacidas en el territorio de dicha entidad, por lo tanto los recursos no llegan efectivamente al sitio en el cual reside el menor y en donde demandará la correspondiente atención médica.

Jurisprudencia

Sentencia T-476 del 29 de julio de 1992 (M.P.: Dr. Alejandro Martínez Caballero)

“Factor indispensable para que opere el reconocimiento estatal a la personalidad jurídica de todo ser humano es la noticia que el Estado debe tener acerca de su existencia física, pues si la persona nace y el hecho de su nacimiento se desconoce, es imposible que pueda tenérsela en la práctica como sujeto del Derecho.

[2] Titulo del Decreto 1260 de 1.970.

La forma idónea de asegurar que en efecto la persona sea **alguien** ante el Estado y de garantizar que pueda ejercer efectivamente sus derechos consiste en el registro civil de su nacimiento. Que se proceda a éste en forma inmediata es, entonces, un derecho del niño, indispensable para el reconocimiento de su personalidad jurídica.

La importancia del registro es todavía mayor si se tiene en cuenta que mediante él se adquiere oficialmente uno de los atributos esenciales de la personalidad: el nombre, que habrá de identificar y distinguir al individuo a lo largo de su existencia, tanto en lo que le sea benéfico como en lo que le resulte desfavorable, según su comportamiento y actividad públicos y privados. Por ello, para la Corte, no cabe duda de que la omisión del registro por parte de quienes tienen la obligación de efectuarlo según las reglas legales pertinentes implica vulneración de un derecho fundamental autónomo del niño, inherente a su personalidad.

Al omitir el trámite correspondiente, los padres o parientes responsables hacen que el menor permanezca desconocido para el Estado y para la sociedad.

Por ello, los tratados internacionales y las declaraciones de derechos consagran expresamente el derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica, al nombre y al registro, todo lo cual conforma un conjunto de derechos inalienables de la persona."
(Subrayado fuera de texto)

Sentencia No. T-106/96 (**M.P.: Jose Gregorio Hernandez Galindo)**

"La legislación colombiana ha previsto claramente, en especial a partir del Decreto 1260 de 1970, la obligación de registrar al niño.

Según los artículos 8º y 9º de dicho estatuto, el registro de nacimiento es elemento esencial del archivo del registro del estado civil y se llevará en folios destinados a personas determinadas que se distinguirán con un código o complejo numeral indicativo del orden interno de cada oficina y de la sucesión en que se vaya sentando.

El artículo 10 señala que en el registro de nacimientos se anotarán todos los hechos y actos relativos al estado civil y a la capacidad de las personas.

De conformidad con el artículo 11, el registro de nacimiento de cada persona será único y definitivo. En consecuencia -dispone-, todos los hechos y actos concernientes al estado civil y a la capacidad de ella, sujetos a registro, deberán inscribirse en el correspondiente folio de la oficina que inscribió el nacimiento y el folio subsistirá hasta cuando se anote la defunción o la sentencia que declare la muerte presunta por desaparecimiento.

Al tenor del artículo 45, están "en el deber" de denunciar los nacimientos y solicitar su registro, en su orden, los padres; los demás ascendientes; los parientes mayores más próximos; el director o administrador del establecimiento público o privado en que haya

ocurrido; la persona que haya recogido al recién nacido abandonado; el director o administrador del establecimiento que se haya hecho cargo del recién nacido expósito; el propio interesado mayor de dieciocho años. (Subrayado fuera de texto)

Establece el artículo 48 que la inscripción del nacimiento deberá hacerse ante el correspondiente funcionario encargado de llevar el registro del estado civil, dentro del mes siguiente a su ocurrencia.

El artículo 50 del Decreto 1260 de 1970, modificado por el 1º del Decreto 999 de 1988, dispuso:

> "Cuando se pretenda registrar un nacimiento fuera del término prescrito, el interesado deberá acreditarlo con documentos auténticos, o con copia de las actas de las partidas parroquiales, respecto de las personas bautizadas en el seno de la Iglesia Católica o de las anotaciones de origen religioso correspondientes a personas de otros credos, o en últimas, con fundamento en declaraciones juramentadas, presentadas ante el funcionario encargado del registro, por dos testigos hábiles que hayan presenciado el hecho o hayan tenido noticia directa y fidedigna de él, expresando los datos indispensables para la inscripción, en la forma establecida en el artículo 49 del presente decreto.
>
> Los documentos acompañados a la solicitud de inscripción se archivarán en carpeta con indicación del código del folio que respaldan".

Aparte de la consecuencia legalmente indicada, es claro que, indefenso como está el recién nacido ante las personas que tienen la obligación de registrarlo, la violación de su derecho a ser registrado por la omisión de aquéllas, da lugar a la instauración de la acción de tutela para obligarlas a proceder de conformidad con la Constitución y la ley. Para el efecto, dada la imposibilidad del propio menor, es aplicable el artículo 44 de la Carta, según el cual, en relación con las normas relativas a los derechos de los niños, "cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores". En el caso del niño abandonado, por el cual nadie responde, cualquier persona puede proceder en forma directa a denunciar su nacimiento y a solicitar el registro."

Convenios Internacionales

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, celebrado en New York el 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968, ratificado el 29 de octubre de 1969 y en vigor para Colombia desde el 3 de enero de 1976, estipula en su artículo 10, como compromiso de los Estados Partes el de conceder a la familia, que es el elemento natural y fundamental de la sociedad, la más amplia protección

y asistencia posibles, especialmente para su constitución y mientras sea responsable del cuidado y la educación de los hijos a su cargo.

El mismo Tratado establece que en los Estados se deben adoptar medidas especiales de protección y asistencia en favor de todos los niños y adolescentes, sin discriminación alguna por razón de filiación o cualquier otra condición.

- Según el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, celebrado en New York el 16 de diciembre de 1966, aprobado por el Congreso de la República mediante la Ley 74 de 1968, ratificado el 29 de octubre de 1969 y en vigor para Colombia desde el 23 de marzo de 1976, todo niño tiene derecho, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, origen nacional o social, posición económica o nacimiento, a las medidas de protección que su condición de menor requiere, tanto por parte de su familia como de la sociedad y del Estado (artículo 24).

- La Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), celebrada el 22 de noviembre de 1969, aprobada por Ley 16 de 1972, ratificada el 28 de mayo de 1973 y en vigor para Colombia a partir del 18 de julio de 1978, dispuso en su artículo 19 que "todo niño tiene derecho a las medidas de protección que su condición de menor requieren por parte de su familia, de la sociedad y del Estado".

- La Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, celebrada en New York el 20 de diciembre de 1989, aprobada por la Ley 12 de 1991, ratificada el 28 de enero de 1991 y en vigor para Colombia desde el 27 de febrero del mismo año, estipula en su artículo 3, numeral 2, que los Estados Partes se comprometen "a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar, teniendo en cuenta los derechos y deberes de sus padres, tutores u otras personas responsables de él ante la ley y, con ese fin, tomarán todas las medidas legislativas y administrativas adecuadas".

IV. RESUMEN DE LOS DEBATES ANTERIORES

- Primer debate en Comisión Primera del Senado de la República: Sesión del 29 de abril de 2009, Acta Nº 46.

Ponente coordinador: H.S. Javier Cáceres Leal

Discusión: La ponencia fue sustentada por el coordinador ponente, seguido de la intervención del H.S. José David Name Cardozo, autor del proyecto, quién expuso la necesidad de la regulación del vacío jurídico que se presenta en algunos casos de llevar acabo el registro civil de nacimiento.

Proposiciones: Se presento la siguiente proposición, la cual fue aprobada:

Modifíquese el inciso segundo del Artículo 1 del proyecto de ley 160/2008:

….”Cuando los padres del menor residan en una circunscripción territorial diferente del lugar circunstancial del nacimiento por motivos de salud o viaje dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el distrito o municipio de residencia permanente del menor y su núcleo familiar”

Modificación propuesta:

….”Cuando los padres o inscribíentes del menor residan en una circunscripción territorial diferente del lugar circunstancial del nacimiento por motivos de salud o viaje de la madre dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el distrito o municipio de residencia del núcleo familiar del menor”

La modificación se sustenta, bajo la siguiente premisa: la inscripción no radica de manera exclusiva en cabeza de los padres sino por el contrario de quienes estén autorizados por la ley, en este sentido tanto los padres como cualquier otro inscribiente autorizado están facultados para registrar a los menores en el distrito o municipio de residencia del núcleo familiar. Así mismo, se propuso eliminar la palabra permanente, argumentando que respecto de los menores no se puede hablar en forma absoluta de residencia permanente, ya que el domicilio depende del estado civil de la persona, y en el caso particular de los menores el legislador estableció en el Art 88 del Código Civil que establece que quien vive bajo patria potestad, sigue el domicilio paterno[3], y el que se halla bajo tutela o curaduría, el de su tutor o curador.

Votación: La ponencia fue aprobada por unanimidad de los miembros de la comisión, con las modificaciones propuestas y la proposición presentada.

Publicación:
Informe de ponencia para primer debate: Gaceta del Congreso de la República Nº 881 de 2008.

- Segundo debate en la Plenaria del Senado de la República: El texto fue aprobado en Sesión del 18 de junio de 2009, sin modificaciones.

Ponente coordinador: H.S. Javier Cáceres Leal

[3] De conformidad con lo dispuesto en el articulo 24 del Decreto 2820 de 1974, la patria potestad corresponde conjuntamente a ambos padres, razon por la cual debe entenderse modificada esta disposición en el sentido de que la persona sometida a patria potestad sigue el domicilio de “los padres”.

Publicación:
Texto Definitivo Aprobado En Sesión Plenaria Al Proyecto De Ley 160 De 2008 Senado: Gaceta del Congreso de la República Nº 560 de 2009

V. PROPOSICIÓN

Con fundamento en lo expuesto se solicita a la Comisión Primera de la Cámara de Representantes de la República, dar primer debate al proyecto de ley número 160 de 2008 Senado, Y 404 DE 2009 Cámara "Por medio de la cual se modifica el artículo 46 del decreto extraordinario No 1260 de 1970".

Atentamente,

Karime Mota y Morad
Representante a la Cámara

V. TEXTO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE DEL PROYECTO DE LEY No 160 DE 2008 SENADO Y 404 DE 2009 CAMARA

"POR MEDIO DE LA CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 46 DEL DECRETO EXTRAORDINARIO No 1260 DE 1970".

EL CONGRESO DE COLOMBIA

DECRETA

ARTÍCULO 1. Modifíquese el artículo 46 del decreto extraordinario N° 1260 de 1970, el cual quedará así:

> Artículo 46. Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial en que hayan tenido lugar.
>
> Cuando los padres o inscribíentes del menor residan en una circunscripción territorial diferente del lugar circunstancial del nacimiento por motivos de salud o viaje de la madre dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el distrito o municipio de residencia del núcleo familiar del menor".
>
> Los padres que hayan registrado a sus hijos en una circunscripción territorial diferente al lugar de residencia del menor y su núcleo familiar podrán solicitar el cambio de registro dentro de los cinco (5) años siguientes al nacimiento.
>
> El Gobierno Nacional implementará en doce (12) meses las acciones legales correspondientes para hacer efectivo este derecho.

ARTÍCULO 2°. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

Atentamente,

Karime Mota y Morad
Representante a la Cámara