Proyecto de ley \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ 2019 Cámara de Representantes

*“Por medio de la cual se modifica el decreto ley 1260 de 1970, se establece el orden de apellidos y se dictan otras disposiciones”*.

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. Objeto. La presente ley tiene por objeto establecer la reglamentación legal para el orden de los apellidos de los hijos en el registro del estado civil de las personas.

Artículo 2°.  Modifíquese el artículo 53 del decreto ley 1260 de 1970, el cual quedará así:

“Artículo 53. En el registro de nacimiento se inscribirán los apellidos de los padres en el orden que ellos dispongan de común acuerdo. En caso de no existir acuerdo, la autoridad competente para asentar el registro civil podrá resolver el desacuerdo por sorteo. A falta de reconocimiento como hijo de uno de los padres se asignarán los apellidos del padre o madre que asiente el registro civil de nacimiento.

Parágrafo 1. Las personas que al entrar en vigencia esta ley estén inscritas con un solo apellido podrán adicionar su nombre con un segundo apellido, en la oportunidad y mediante el procedimiento señalado en el artículo 94, inciso 1º, del Decreto 999 de 1988.

Parágrafo 2. El inscrito al cumplir la mayoría de edad, podrá, por una sola vez, disponer, mediante escritura pública el cambio de nombre, con el fin de modificar su identidad personal.

El inscrito al cumplir la mayoría de edad, podrá, por una sola vez, disponer, mediante escritura pública la alteración del orden de los apellidos registrados, con el fin de modificar su identidad personal.

Parágrafo 3. El orden de los apellidos inscritos para el primer hijo no vincula las inscripciones de los hijos posteriores en caso de existir.”

Artículo 3°. Vigencia y derogatoria. La presente ley rige a partir de su publicación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

|  |  |
| --- | --- |
| **Juan Diego Echavarría Sánchez****Representante a la Cámara** | **Henry Fernando Correal Herrera****Representante a la Cámara** |
| **Jairo Humberto Cristo Correa****Representante a la Cámara** | **José Luis Correa López****Representante a la Cámara** |
| **Juan Carlos Reinales Agudelo****Representante a la Cámara** | **Faber Alberto Muñoz Cerón****Representante a la Cámara** |
| **María Cristina Soto De Gómez****Representante a la Cámara** | **Jhon Arley Murillo Benítez****Representante a la Cámara** |

**E x p o s i c i ó n d e m o t i v o s**

1. M a r c o j u r í d i c o i n t e r n a c i o n a l

En el ordenamiento jurídico internacional se ha cuestionado la imposición del Estado a determinar el orden de los apellidos descartando la voluntad de los padres, e incluso, la voluntad de la persona. Un ejemplo de lo anterior es el que señala Ana Quiñones Escámez[[1]](#footnote-1) cuando indica: “Y, en definitiva, se trata de revisar los motivos de «orden público» que llevan a algunos Estados miembros a no permitir la elección del apellido a los padres, a dejar inalterado el apellido inscrito de los hijos o a considerar que los nacionales deben tener el apellido del padre o, por el contrario, los dos apellidos paterno y materno (lo que ocurre en derecho español).”. Este aspecto para el caso colombiano, permitía la prevalencia del apellido paterno sobre el materno.

Las problemáticas generadas sobre el nombre y el apellido han sido conocidas y resueltas por la CorteIDH[[2]](#footnote-2), la cual ha determinado que los Estados deben garantizar que “(…) la persona sea registrada con el nombre elegido por ella o por sus padres, (…) sin ningún tipo de restricción al derecho ni interferencia en la decisión de escoger el nombre”. Es por ello que “se debe garantizar la posibilidad de preservar y reestablecer su nombre y su apellido”. Por lo anterior, se llegó a la conclusión que “[e]l nombre y los apellidos son esenciales para establecer formalmente el vínculo existente entre los diferentes miembros de la familia con la sociedad y con el Estado…”.

La Convención Americana sobre Derechos Humanos[[3]](#footnote-3) (Pacto de San José), en su artículo 18 desarrolla el derecho al nombre. Para ese efecto determina que “Toda persona tiene derecho a un nombre propio y a los apellidos de sus padres o al de uno de ellos.  [Véase que el mandato convencional no le da prioridad al orden de los apellidos.]. La ley reglamentará la forma de asegurar este derecho para todos, mediante nombres supuestos, si fuere necesario.”. Teniendo en cuenta el mencionado artículo, es claro que frente al caso que nos ocupa, corresponde ajustar la norma del registro de apellidos al mandato constitucional, y a su vez, al orden convencional. Recuerda Luis Germán Ortega Ruiz[[4]](#footnote-4) que “[e]xiste un mandato normativo desde la Convención Americana sobre Derechos Humanos que exige acoplar el ordenamiento normativo a las directrices convencionales que impliquen hacer efectivos los derechos y libertades del Pacto.”. Lo anterior, de conformidad con el art. 2° de la Convención[[5]](#footnote-5).

1. M a r c o j u r í d i c o d e d e r e c h o i n t e r n o

El *nombre* como derecho, comprende, en diferentes ordenamientos jurídicos, el *apellido*, de allí que dichos elementos se encuentren en la categoría de atributos de la personalidad. Ricardo Treviño García[[6]](#footnote-6), citando a Josserand, recuerda que “El nombre es un signo distintivo y revelador de la personalidad.”. Este derecho y atributo en el régimen jurídico colombiano se encuentra regulado en el Decreto Ley 1260 de 1970 “Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas”. En dicha norma se establece que todas las personas tienen derecho al nombre que por ley les corresponda. Igualmente prevé que el nombre comprende, además del prenombre o nombre de pila, los apellidos y, en su caso, el seudónimo.

Antecedentes sobre el cambio de nombre, que han sido conocidos por altos tribunales, entre estos, la Corte Suprema de Justicia[[7]](#footnote-7), han determinado “que el cambio de nombre no conlleva la alteración de la filiación, pues la persona continúa con los mismos vínculos de parentesco de consanguinidad, afinidad y civil que tenía antes de efectuar la sustitución”.  Sea oportuno señalar, que el orden de los apellidos no implicaría en modo alguno una modificación de las relaciones de parentesco, situación igualmente aplicable al cambio de nombre; caso en el cual también tuvo la Corte Constitucional[[8]](#footnote-8) oportunidad de pronunciarse señalando que “un cambio de nombre no implica cambio en las relaciones de parentesco”.

Siguiendo a la Corte Constitucional[[9]](#footnote-9), se evidencia que la misma ha señalado que “es posible concluir que el nombre, compuesto por el nombre de pila y los apellidos, cumple una función jurídica importante para la persona y la sociedad, al ser un elemento esencial del estado civil que además de permitir un ejercicio efectivo de los derechos a la personalidad jurídica y al libre desarrollo de la personalidad, es determinante para la individualización y la identificación como miembro de una familia”. Por lo anterior, es importante el presente proyecto, dado que permite establecer las reglas jurídicas para preservar el derecho a la personalidad jurídica y a la individualización.

La Corte Constitucional en la sentencia C-519 de 2019 declaró inexequible la expresión “seguido del” contenida en el artículo 1° de la ley 54 de 1989. Por ello, ordenó que los efectos de dicha providencia fueran diferidos por el término de dos legislaturas (20 de junio de 2022) para que el Congreso adapte la legislación a la Constitución Política. Debe igualmente señalarse que en dicha sentencia se determinó que de no expedirse la regulación, debe entenderse que los padres podrán de común acuerdo elegir el orden de los apellidos, pero en caso contrario, le corresponderá a la autoridad elegir el orden de apellidos por sorteo. Dicha sentencia, tuvo como soporte una demanda de inconstitucionalidad soportada en la vulneración del derecho a la igualdad entre el hombre y la mujer, por lo cual se conceptuó que dicha norma genera una discriminación directa frente a la mujer en relación con la preferencia del apellido paterno. Con ello, se hace evidente la imperante aplicabilidad del art. 43 de la Constitución Política[[10]](#footnote-10), en el cual se ordena que “La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación.”.

En 1994 un interesante salvamento de voto de la Corte Constitucional[[11]](#footnote-11) sobre el orden de los apellidos, permite confrontar las diferentes posiciones sobre la materia. En dicha ocasión, a manera de salvamento de voto, se expresó:

“Con el debido respeto nos apartamos del criterio mayoritario, y de la consiguiente decisión, en el proceso de la referencia, por las razones que enseguida consignamos.

1. La circunstancia de que la ley (en sentido material) disponga que al inscribirse un hijo "legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada" se registre en primer lugar el apellido del padre, no es inocua sino marcadamente significativa: es el trasunto de una milenaria tradición patriarcal que relega a la mujer a un plano secundario, porque la prevalencia del hombre se asume como un hecho indiscutido.

    Es un precipitado de la concepción del "pater familias" como figura central y preponderante de la célula social, con potestades absolutas sobre la mujer y los descendientes. Todo ello, como mero corolario de una visión del mundo que le atribuye al varón inclusive precedencia ontológica sobre la mujer.

2. Argüir que la ley se ha limitado a recoger un uso social muy extendido, en el espacio y en el tiempo, equivale a soslayar el problema, pues de lo que se trata es de saber qué razones avalan la existencia de tal uso y si ellas están en armonía con los propósitos consignados en la norma suprema del ordenamiento. V.gr.: si contradicen o no el principio positivizado de que "las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes" (Enfasis fuera del texto).

3. Dar por supuesto que ningún detrimento sufre la mujer por el hecho de que el apellido del marido preceda al suyo al inscribir a los hijos en el registro de nacimiento, es corroborar como un hecho natural la prevalencia del varón. Es, justamente, el peligro de tradiciones tan decantadas: que generan la creencia de que si así ha sido siempre, no hay motivo para que sea de otro modo. Es la inercia de los productos culturales que sacralizan iniquidades y ciegan a la vez para que se perciban como tales.

    Es corriente que en los hogares colombianos, por ejemplo, se prefiera, al nacimiento de una niña, el advenimiento del varón que ha de perpetuar el apellido familiar. Y es ése el comienzo de una cadena sin fin de predilecciones y correlativas discriminaciones, justificadas, desde luego, por hechos anodinos en apariencia como el que en el fallo del que disentimos no parece siquiera digno de consideración.

4. Aducir en defensa de la norma cuestionada el hecho de que la Constitución ha deferido al legislador la regulación de todos los aspectos relativos al estado civil de las personas, es ignorar (como a menudo se ignora) que cuando una facultad como ésas se atribuye al legislador, va de suyo que debe ejercerla sin desmedro de los principios que, a modo de ineludibles pautas, el propio constituyente ha consagrado.

    En el caso sub-judice, no hay duda de que no se ha dado carta en blanco al legislador para que disponga lo que a bien tenga, con total desentendimiento de un principio como el de la igualdad, informante de toda la Carta del 91 y, particularmente, de las relaciones familiares que, bajo esta perspectiva, sufrieron un vuelco radical con respecto a la Constitución anterior.

    Es claro, para quienes suscribimos este salvamento, que la norma acusada padece de inconstitucionalidad sobreviniente.

5. Quizás no resulte impertinente recordar a quienes ven en la familia patriarcal un "hecho natural" incuestionable, que las investigaciones antropológicas de Bachofen, Morgan, Mac Lennan y Engels (quien se fundamenta en los dos últimos) han llevado a conclusiones precisamente opuestas, en el sentido de que parece plausible la hipótesis de una organización matriarcal en la familia primitiva. A esa misma conclusión apuntan trabajos más recientes como los de Margaret Mead y Malinowski.

    Se señala este hecho, no con el ánimo de afirmar la prevalencia axiológica de una forma organizativa sobre otra, sino para subrayar su posibilidad fáctica.

6. Finalmente, el argumento esgrimido en beneficio de la constitucionalidad de la norma atacada, en el sentido de que con ella se pretende implantar cierto orden en la identificación de los miembros de una familia, es igualmente inane, puesto que dicha uniformidad se lograría también si se diera prelación al apellido de la madre o, lo que parece más sensato, si el orden de los apellidos se estableciera por acuerdo mutuo del hombre y la mujer, lo que sí resultaría armónico con la igualdad de derechos que la Carta del 91 predica de ambos.”

Hoy, con la sentencia C-519 de 2019 adquiere vigencia el pensamiento de los magistrados que suscribieron el anterior salvamento de voto.

1. A n t e c e d e n t e s

Diferentes iniciativas han cursado por el Congreso de la República para efectos de modificar el orden de los apellidos, entre las cuales se resaltan las siguientes:

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| Número | Gacetas | Etapa final del proyecto |
| 109/00 Cámara | 258/01 | Archivado |
| 214/04 Cámara 186/04 Senado | 76/04 | Archivado |
| 43/08 Senado | 467/08 | Archivado |
| 71/12 Senado 314/13 Cámara  | 504/12 | Archivado |
| 278/18 Cámara | 1057/18 | Archivado |

Conforme las anteriores consideraciones y atendiendo a los términos ordinarios que requieren los proyectos de ley para convertirse en ley de la República, sumado al plazo señalado por la Corte Constitucional para reglamentar lo señalado en la sentencia C-519 de 2019, se presenta el presente proyecto para que el Congreso de la República, en ejercicio de sus competencias constitucionales y soberanas decida la reglamentación de la iniciativa.

|  |  |
| --- | --- |
| **Juan Diego Echavarría Sánchez****Representante a la Cámara** | **Henry Fernando Correal Herrera****Representante a la Cámara** |
| **Jairo Humberto Cristo Correa****Representante a la Cámara** | **José Luis Correa López****Representante a la Cámara** |
| **Juan Carlos Reinales Agudelo****Representante a la Cámara** | **Faber Alberto Muñoz Cerón****Representante a la Cámara** |
| **María Cristina Soto De Gómez****Representante a la Cámara** | **Jhon Arley Murillo Benítez****Representante a la Cámara** |

1. Escámez, Ana Quiñones. "Derecho comunitario, derechos fundamentales y denegación del cambio de sexo y apellidos:¿ un orden público europeo armonizador?(a propósito de las SSTJCE, asuntos KB y García Avello)." *Revista de Derecho Comunitario Europeo* 8.18 (2004): 513-514. Disponible en: [<https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/979384.pdf>]. [↑](#footnote-ref-1)
2. Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso de las niñas Yean y Bosico Vs. República Dominicana. Sentencia de del 8 de septiembre de 2005. Disponible en: [<http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_130_esp.pdf>]. [↑](#footnote-ref-2)
3. **Convención Americana sobre Derechos Humanos. 1969. Disponible en: [**<https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm>]. [↑](#footnote-ref-3)
4. **Ortega-Ruiz, L.,** *"Reflexiones constitucionales, legislativas y políticas."* Bogotá: Instituto Latinoamericano de Altos Estudios–ilae–. Recuperado de http://www. ilae. edu. co/web/Ilae\_Files/Libros/20180504110501619970088. pdf  (2018). [↑](#footnote-ref-4)
5. “Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

 Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades.“ [↑](#footnote-ref-5)
6. Treviño, Ricardo. *La persona y sus atributos*. Pág. 46. Cita de Magallon Ibarra, Jorge Luis, OP. Cit. T. II, págs. 55 y 56. Disponible en: [<http://www.corteidh.or.cr/tablas/23961.pdf>]. [↑](#footnote-ref-6)
7. Corte Suprema de Justicia. Sala Plena. Sentencia de fecha 30 de marzo de 1988. [↑](#footnote-ref-7)
8. Corte Constitucional, sent. T-594 del 15 de diciembre de 1993. M.P. Vladimiro Naranjo Mesa. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/t-594-93.htm>]. [↑](#footnote-ref-8)
9. Corte Constitucional. T-623 del 28 de agosto de 2014. M.P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub. Disponible en: [<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/T-623-14.htm>]. [↑](#footnote-ref-9)
10. República de Colombia. Constitución Política 1991. (junio 13). Gaceta Constitucional número 114 del domingo 4 de julio de 1991. Disponible en: [<http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Constitucion/1687988>]. [↑](#footnote-ref-10)
11. Corte Constitucional. Sent. 152 del 24 de marzo de 1994. M.P. Jorge Arango Mejía. Salvamento de voto suscrito por Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-152-94.htm>]. [↑](#footnote-ref-11)