Bogotá D.C., diciembre 16 de 2014

Doctor

**JAIME BUENAHORA FEBRES**

**Presidente**

**Comisión Primera Constitucional Permanente**

**Cámara de Representantes**

Ciudad

**Asunto: Informe de Ponencia para Primer Debate**

Proyecto de Ley No. 162 de 2014 Cámara “Por medio de la cual se modifica el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas, Decreto Ley 1260 de 1970.”

Respetado Señor Presidente,

Teniendo en cuenta que fui designado ponente del proyecto de ley enunciado en el asunto, de acuerdo con los artículos 153 y 156 del Reglamento Interno del Congreso (Ley 5ª de 1992), me permito presentar el informe de ponencia para primer debate, cuyo contenido es el siguiente:

1. Antecedentes legislativos
2. Propósito del Proyecto de Ley 162 de 2014 Cámara
3. Normas constitucionales y legales que soportan el Proyecto de Ley
4. Consideraciones frente al Proyecto de Ley
5. Contenido del Proyecto de Ley
6. Conveniencia del Proyecto de Ley
7. Proposición
8. Texto del Proyecto de Ley propuesto para primer debate ante la Comisión Primera Constitucional Permanente

Agradezco la atención prestada.

Cordialmente,

**OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN**

Representante a la Cámara

**PONENCIA PARA PRIMER DEBATE**

**PROYECTO DE LEY 162 DE 2014 CÁMARA**

**“Por medio de la cual se modifica el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas, Decreto Ley 1260 de 1970.”**

1. **ANTECEDENTES LEGISLATIVOS**

El Proyecto de Ley No. 162 de 2014 Cámara “Por medio de la cual se modifica el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas, Decreto Ley 1260 de 1970”, fue presentado por el suscrito Representante a la Cámara, siendo remitido para su correspondiente estudio para primer debate a la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes y publicado en la Gaceta del Congreso No. 683 de 2014.

1. **PROPÓSITO DEL PROYECTO DE LEY 162 DE 2014 CÁMARA**

El presente Proyecto de Ley tiene como propósito ampliar el alcance del artículo 46 del Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas (Decreto Ley 1260 de 1970), en cuanto a que la inscripción del registro civil del nacimiento, que actualmente puede realizarse únicamente en el lugar en el cual ocurrió el respectivo nacimiento, pueda también adelantarse en el lugar de residencia de la madre del recién nacido.

La norma citada implica una limitación al acto de inscripción del registro del nacimiento de las personas y en la práctica una dificultad para aquellos padres que no residen en el mismo lugar en que ocurrió el nacimiento de su hijo o para aquellos que por diferentes razones deben cambiar su lugar de residencia. De igual manera esta limitación genera dificultades para los mismos registrados cuando posteriormente deban inscribir otros actos jurídicos sujetos a la formalidad del registro.

Sin duda la presente iniciativa facilitará buena parte de los trámites que adelantarán nuestros conciudadanos, pues en el folio del registro civil de nacimiento, además de este acto, se realizan las anotaciones de todos los hechos y actos relativos a su estado civil y a su capacidad jurídica, siempre que estén sujetos a registro. Así lo prevén los artículos 10 y 11 del Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas (Decreto Ley 1260 de 1970), de manera que la presente propuesta permitirá tener más a la mano la respectiva oficina de registro.

1. **NORMAS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SOPORTAN EL PROYECTO DE LEY**

Normas Constitucionales:

*Artículo 15º. Todas las personas tienen derecho a su intimidad personal y familiar y a su buen nombre, y el Estado debe respetarlos y hacerlos respetar. De igual modo, tienen derecho a conocer, actualizar y rectificar las informaciones que se hayan recogido sobre ellas en bancos de datos y en archivos de entidades públicas y privadas.*

*Artículo 42º. La familia es el núcleo fundamental de la sociedad. Se constituye por vínculos naturales o jurídicos, por la decisión libre de un hombre y una mujer de contraer matrimonio o por la voluntad responsable de conformarla.*

*El Estado y la sociedad garantizan la protección integral de la familia.*

*La ley podrá determinar el patrimonio familiar inalienable e inembargable.*

*La honra, la dignidad y la intimidad de la familia son inviolables.*

*Las relaciones familiares se basan en la igualdad de derechos y deberes de la pareja y en el respeto recíproco entre todos sus integrantes.*

*Cualquier forma de violencia en la familia se considera destructiva de su armonía y unidad, y será sancionada conforme a la ley.*

*Los hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes.*

*La ley reglamentará la progenitura responsable.*

*La pareja tiene derecho a decidir libre y responsablemente el número de sus hijos, y deberá sostenerlos y educarlos mientras sean menores o impedidos.*

*Las formas del matrimonio, la edad y capacidad para contraerlo, los deberes y derechos de los cónyuges, su separación y la disolución del vínculo, se rigen por la ley civil.*

*Los matrimonios religiosos tendrán efectos civiles en los términos que establezca la ley.*

*Los efectos civiles de todo matrimonio cesarán por divorcio con arreglo a la ley civil.*

*También tendrán efectos civiles las sentencias de nulidad de los matrimonios religiosos dictadas por las autoridades de la respectiva religión, en los términos que establezca la ley.*

*La ley determinará lo relativo al estado civil de las personas y los consiguientes derechos y deberes.*

*Artículo 44º. Son derechos fundamentales de los niños: la vida, la integridad física, la salud y la seguridad social, la alimentación equilibrada, su nombre y nacionalidad, tener una familia y no ser separados de ella, el cuidado y amor, la educación y la cultura, la recreación y la libre expresión de su opinión. Serán protegidos contra toda forma de abandono, violencia física o moral, secuestro, venta, abuso sexual, explotación laboral o económica y trabajos riesgosos. Gozarán también de los demás derechos consagrados en la Constitución, en las leyes y en los tratados internacionales ratificados por Colombia.*

*Artículo 96º. Modificado. A.L. 1/2002, art. 1º. Son nacionales colombianos*

*1. Por nacimiento:*

*a) Los naturales de Colombia, que con una de dos condiciones: que el padre o la madre hayan sido naturales o nacionales colombianos o que, siendo hijos de extranjeros, alguno de sus padres estuviere domiciliado en la República en el momento del nacimiento y;*

*b) Los hijos de padre o madre colombianos que hubieren nacido en tierra extranjera y luego se domiciliaren en territorio colombiano o registraren en una oficina consular de la República.*

*Artículo 120º. La organización electoral está conformada por el Consejo Nacional Electoral, por la Registraduría Nacional del Estado Civil y por los demás organismos que establezca la ley. Tiene a su cargo la organización de las elecciones, su dirección y vigilancia, así como lo relativo a la identidad de las personas.*

*Artículo 266º. Modificado. A.L. 1/2003, art. 15. El Registrador Nacional del Estado Civil será escogido por los presidentes de la Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo de Estado, mediante concurso de méritos organizado según la ley. Su período será de cuatro (4) años, deberá reunir las mismas calidades que exige la Constitución Política para ser magistrado de la Corte Suprema de Justicia y no haber ejercido funciones en cargos directivos en partidos o movimientos políticos dentro del año inmediatamente anterior a su elección.*

*Podrá ser reelegido por una sola vez y ejercerá las funciones que establezca la ley, incluida la dirección y organización de las elecciones, el registro civil y la identificación de las personas, así como la de celebrar contratos en nombre de la Nación, en los casos que aquélla disponga.*

*La Registraduría Nacional estará conformada por servidores públicos que pertenezcan a una carrera administrativa especial a la cual se ingresará exclusivamente por concurso de méritos y que preverá el retiro flexible de conformidad con las necesidades del servicio. En todo caso, los cargos de responsabilidad administrativa o electoral serán de libre remoción, de conformidad con la ley.*

En su integridad el Decreto Ley 1260 de 1970, “Por el cual se expide el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas.”

1. **CONSIDERACIONES FRENTE AL PROYECTO DE LEY**

**Importancia del registro civil de nacimiento para las personas**

En relación con la naturaleza e importancia del estado civil de las personas, resulta pertinente señalar que el acto del registro civil de nacimiento está estrechamente ligado al estado civil y a los derechos fundamentales al nombre y a la identidad de las personas, consagrados y protegidos en nuestra Constitución Política.

En efecto, de conformidad con el artículo 1º del Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas (Decreto Ley 1260 de 1970), el estado civil consiste en la situación jurídica de la persona en su familia y en la sociedad, igualmente determinada su capacidad para ejercer ciertos derechos y contraer ciertas obligaciones.

Tal como arriba se mencionó, el artículo 46 del referenciado Estatuto, dispone lo siguiente:

***“****Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial* ***en que hayan tenido lugar****. Si el nacimiento ocurre durante viaje dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el lugar en que aquél termine.”* (Subrayado fuera del texto).

De lo anterior se colige que la citada norma limita la inscripción del registro del nacimiento de las personas únicamente al lugar en donde este sucedió, circunstancia que conlleva una dificultad para aquellos padres que no residen en el lugar en que ocurrió el nacimiento de su hijo o de aquellos que por diferentes razones deban cambiar su lugar de residencia. De igual manera esta limitación genera dificultades para los mismos registrados cuando posteriormente deban tramitar la inscripción de otros actos jurídicos sujetos a registro.

Para comprender de mejor manera la problemática descrita se deben tener en cuenta también las siguientes disposiciones del señalado estatuto:

El registro del nacimiento debe realizarse dentro del mes siguiente a su ocurrencia, según expresa disposición del artículo 48 ibídem:

*“****Artículo 48****. 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****.*

*Sólo se inscribirá a quien nazca vivo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 90 del Código Civil.”* (Subrayado fuera del texto).

Para acreditar el nacimiento, los padres deben presentar ante el funcionario de registro, el certificado del médico o enfermera que asistieron el parto o la declaración juramentada de dos testigos, tal cual como lo consagra el artículo 49 ibídem:

***“Artículo 49.*** *El nacimiento se acreditará ante el funcionario encargado de llevar el registro del estado civil mediante certificado del médico o enfermera que haya asistido a la madre en el parto,* ***y en defecto de aquel, con declaración juramentada de dos testigos hábiles.***

*Los médicos y las enfermeras deberán expedir gratuitamente la certificación.*

*Los testigos declararán ante el funcionario sobre los hechos de que tengan conocimiento y la razón de éste, y suscribirán la inscripción. El juramento se entenderá prestado por el solo hecho de la firma.”* (Subrayado fuera del texto).

Esta circunstancia en la práctica ha generado que no pocos padres de recién nacidos, para facilitar el proceso de inscripción del registro civil de nacimiento, en razón al vínculo o arraigo que tenga con un municipio, o por diferentes razones, han usado la declaración juramentada de dos “testigos” hábiles (prevista en el artículo 49 del Estatuto) para registrar a su hijo en un lugar diferente a donde verdaderamente ocurrió su nacimiento. Naturalmente esto constituye una falsedad documental por parte de padres y testigos.

Con fundamento en lo anterior, la presente iniciativa propone que la norma en mención permita que el registro se realice también en el lugar de residencia de la madre del recién nacido, con lo cual no se presentará dificultad para que los padres declaren la verdad sobre el lugar de ocurrencia del nacimiento de sus hijos.

**Importancia del registro civil de nacimiento para las entidades territoriales**

Además de lo anterior, es necesario hacer referencia a la incidencia que tiene el registro civil de nacimiento de las personas en algunos aspectos de interés de las entidades territoriales.

El fenómeno arriba explicado ocasiona una incongruencia en la información de los municipios, entre el número de nacidos registrados por sus padres y el número de nacidos reportados por las instituciones de salud, lo cual tiene efecto en temas como políticas públicas locales y regionales en vacunación, la determinación de la población de los municipios y la distribución de recursos del Sistema General de Participaciones.

En relación con el primero de estos aspectos, es bien sabido que a los municipios a través de los establecimientos públicos de salud que funcionan en su jurisdicción, se les asignan unas metas en aspectos de fundamental importancia para la salud pública, como por ejemplo la realización de programas de vacunación, de tal manera que al presentarse la incongruencia arriba explicada, encuentran que no siempre reside la misma cantidad de recién nacidos reportados allí, generándose, en algunos lugares, la imposibilidad de cumplir las metas por falta de niños, caso en el cual sobrarían vacunas y, en otros lugares, encuentran un número mayor de recién nacidos a los reportados en las instituciones de salud, caso en el cual faltan vacunas para atender el total de esta población.

De otro lado, en lo que tiene relación con las proyecciones para determinar la población de los diferentes municipios, debe señalarse que estas proyecciones son realizadas por el Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas DANE, tomando como base los resultados ajustados de población de los censos anteriores, en especial el censo realizado en el año 2005, así como el comportamiento de las variables determinantes de la evolución demográfica.[[1]](#footnote-1)

Para tal efecto, con el fin de garantizar coherencia metodológica y teniendo en cuenta la importancia de la información a nivel municipal, se elaboraron las proyecciones de población utilizando los modelos “Demográfico” y de “Relación de cohortes”[[2]](#footnote-2), utilizados por el DANE, en los cuales dentro de los criterios que tienen en cuenta están las Tasas Específicas de Fecundidad por edad[[3]](#footnote-3), que miden la estructura de la fecundidad, y la Tasa Global de Fecundidad –TGF, que mide el nivel. Existen sin embargo, otras medidas que ayudan a establecer la coherencia en los resultados, ellas son: la Tasa Bruta de Natalidad, las Tasas Bruta y Neta de Reproducción, la Edad media de la fecundidad, entre otras.

Como puede observarse, la información sobre la natalidad es tenida en cuenta por el DANE para establecer las proyecciones sobre la población de los municipios y departamentos del país.

Ahora bien, del factor poblacional dependen también otros asuntos, razones por las cuales cobra aún mayor relevancia la necesidad de facilitar los trámites de inscripción del registro civil de nacimiento, permitiéndolo también en el lugar de residencia de la madre del recién nacido, para que de esta manera la información de los nacidos registrados sea veraz y coincida con la reportada por las instituciones de salud.

En lo referente a la distribución de recursos con destino a las entidades territoriales, es claro que uno de los criterios utilizados en la Ley 1176 de 2007, que reglamenta el Sistema General de Participaciones, es la población a atender. Así lo establece, por ejemplo, el artículo 7º de esta ley frente a la distribución de los recursos de la participación para agua potable y saneamiento básico de los distritos y municipios. Para el caso de los departamentos, el artículo 8º ibídem dispone lo siguiente: *“La distribución de los recursos de la participación de agua potable y saneamiento básico entre los departamentos, se realizará teniendo en cuenta la participación de los distritos y municipios de su jurisdicción, en los indicadores que desarrollen los criterios de déficit de coberturas, población atendida y balance de esquema solidario y el esfuerzo de la entidad territorial en el aumento de coberturas, establecidos en el artículo 7° de la presente ley.”*

Por otro lado, la Ley 617 de 2000, en sus artículos 1º y 2º, establece los criterios para la categorización de municipios, distritos y departamentos, dentro de los cuales se encuentran la población y los ingresos corrientes de libre destinación de la respectiva entidad territorial.

De igual manera el artículo 21 de la Ley 136 de 1994, define la composición de los concejos municipales de acuerdo con la población del respectivo municipio. Lo propio ocurre con la integración de las asambleas departamentales, de acuerdo con el Decreto 2241 de 1986 y el Decreto 2111 de 2003.

Con fundamento en lo anterior, se concluye que efectivamente el registro de los nacimientos tiene injerencia directa en la función de determinar la población de las entidades territoriales por parte del DANE, de la cual dependen varias decisiones de fundamental importancia para ellas, como ya se ha explicado.

Resulta pertinente reiterar que el presente Proyecto de Ley no pretende que se modifique en el registro la información sobre el lugar en el que ocurrió el nacimiento de la persona, sino ampliar la posibilidad para que dicho acto de registro se realice, bien en el lugar en donde nació, como actualmente está previsto, o bien en el lugar de residencia de la madre del recién nacido.

En efecto, la información que se consigna al momento de la inscripción del registro del nacimiento indudablemente seguirá correspondiendo a la realidad, tal como lo señala el artículo 52 del Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas, según el cual este documento deberá contener el nombre del inscrito, su sexo, el municipio y la fecha de su nacimiento, la oficina donde se inscribió y los números del folio y general de la oficina central.

En relación con la documentación que debe presentarse, la presente propuesta no modifica los requisitos actualmente vigentes, es decir, el nacimiento de las personas seguirá acreditándose ante el funcionario encargado de llevar el registro del estado civil mediante certificado del médico o enfermera que haya asistido a la madre en el parto, y en su defecto, con la declaración juramentada de dos testigos hábiles, como actualmente está previsto en el artículo 49 del citado Estatuto.

Tampoco se modifica la disposición consagrada en el artículo 48 ibídem, según la cual la inscripción del nacimiento debe realizarse dentro del mes siguiente a su ocurrencia.

1. **CONTENIDO DEL PROYECTO DE LEY**

Aunque el objetivo, alcance y beneficios del presente proyecto de ley son ambiciosos, se requiere solamente introducir una modificación al artículo 46 del Decreto Ley 1260 de 1970 (Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas), contenida en el artículo único del proyecto de ley, en el sentido de permitir que los nacimientos ocurridos en el territorio nacional, además de poderse inscribir en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial en que el mismo ocurra, se pueda adelantar en el sitio de residencia de la madre del recién nacido.

1. **CONVENIENCIA DEL PROYECTO DE LEY**

De acuerdo con todo lo ampliamente expuesto, de resultar aprobado el presente proyecto de ley se lograría, de un lado, facilitar los trámites del registro civil de nacimiento a los padres de los recién nacidos y permitir que coincida la información sobre los nacidos reportados y los registrados en los diferentes municipios y, de otro lado, que las autoridades públicas puedan mejorar los procesos de planeación y ejecución de sus programas y proyectos contando con información real sobre la población residente en cada municipio. De esta manera existiría mayor equidad y coherencia en la asignación e inversión de recursos cuando ello depende del factor poblacional.

1. **PROPOSICIÓN**

Con fundamento en las anteriores consideraciones y argumentos, en el marco de la Constitución Política y la ley, propongo a los honorables representantes de la Comisión Primera de la Cámara, dar primer debate, al Proyecto de Ley No. 162 de 2014 Cámara “Por medio de la cual se modifica el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas, Decreto Ley 1260 de 1970.”

Cordialmente,

**OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN**

Representante a la Cámara

1. **TEXTO DEL PROYECTO DE LEY PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE ANTE LA COMISIÓN PRIMERA CONSTITUCIONAL PERMANENTE**

**PROYECTO DE LEY 162 DE 2014 CÁMARA**

**“Por medio de la cual se modifica el Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas, Decreto Ley 1260 de 1970.”**

**EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA**

**DECRETA**

**Artículo Primero:** Modifíquese el artículo 46 del Decreto Ley 1260 de 1970, Estatuto del Registro del Estado Civil de las Personas, 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 o del lugar de residencia de la madre del recién nacido.*

*Si el nacimiento ocurre durante viaje dentro del territorio, o fuera de él, la inscripción se hará en el lugar en que aquél termine.*

**Artículo Segundo:** **Vigencia.** La presente ley regirá a partir del momento de su expedición.

De los Honorables Congresistas,

**OSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN**

Representante a la Cámara

1. El grupo de proyecciones del DANE fue creado en el año 1997 con el objetivo de realizar las proyecciones para todos los entes territoriales de Colombia basadas y ajustadas con los resultados del censo de 1993 y con los censos anteriores 1985, 1973, 1964, 1951. [↑](#footnote-ref-1)
2. “Metodología Proyecciones de Población y Estudios Demográficos”. Departamento Administrativo Nacional de Estadística DANE, Dirección de Censos y Demografía. Mayo de 2009. [↑](#footnote-ref-2)
3. Es el cociente entre el número de nacimientos de madres de una edad determinada, ocurridos durante un período determinado y la población femenina de esa misma edad, estimada a mitad de dicho período. [↑](#footnote-ref-3)