Bogotá D.C., septiembre de 2017

Doctor

**Carlos Arturo Correa Mojica**

Presidente Comisión Primera

Cámara de Representantes

Ciudad

**Asunto:**Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley No. 320 de 2017 Cámara- 141 de 2016 Senado.

Respetado presidente, cordial saludo:

En cumplimiento del honroso encargo encomendado por la Mesa Directiva, atentamente me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera de la honorable Cámara de Representantes al Proyecto de ley No. 320 de 2017 Cámara- 141 de 2016 Senado “ Por medio de la cual se modifica el decreto - Ley 1260 de 1970 sobre el estatuto del registro del estado civil de las personas y se adiciona la ley 1098 de 2006, Código de la infancia y la adolescencia”, en los siguientes términos:

1. **Antecedentes Proyecto de Ley**

El Proyecto de Ley es de autoría del Senador Luis Fernando Velasco, fue debatido en la Comisión Primera Constitucional Permanente del Senado el 9 de mayo del 2017, con ponencia del Senador Horacio Serpa Uribe. Fue aprobado sin modificaciones en Sesión Plenaria del Senado de la República el 15 de junio de 2017, de conformidad con la ponencia propuesta para segundo debate.

1. **Consideraciones Preliminares**

El objetivo principal del Proyecto de Ley es hacer posible que los municipios de Colombia cuenten con información demográfica mucho más precisa, lo que en el marco del artículo 20 de la Ley 715 de 2001 les permitiría subsanar ineficiencias en las asignaciones presupuestales provenientes de la Nación.

Según el Ministerio de Salud, los partos son considerados ocurrencias de urgencia, motivo por el cual estos deben ser atendidos en un centro médico adecuado para atender todo tipo de eventualidades. Así las cosas, muchos de los nacimientos del país, ocurren en municipios distintos a los de residencia de los padres del recién nacido, debido a que en estos no existen servicios adecuados para atender el nacimiento, lo que no solo implica que los padres incurran en gastos adicionales de desplazamiento y manutención en el municipio al cual deben dirigirse sino, además, el riesgo que el Registro Civil de Nacimiento del recién nacido sea inscrito no en el municipio de residencia de los padres, sino en el cual ocurrió el nacimiento.

Lo anterior tiene importantes implicaciones no solo en términos de gastos para los padres, como ya se ha dicho, sino además para los municipios, particularmente para los más pequeños y alejados, cuyas proyecciones de población se ven afectadas por dicha problemática. Esta cuestión cobra relevancia, además, si se tiene en cuenta que en el marco de lo establecido en el Sistema General de Participación – SGP, los recursos destinados a salud y propósito general son tenidas en cuenta las certificaciones de población de cada municipio:

“El SGP se crea según lo establecido en los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia, mediante la Ley 715 de 2001, modificada en el año 2007 con la Ley 1176. El SGP está constituido por los recursos que la nación transfiere a las entidades territoriales para la financiación de los servicios cuyas competencias son definidas por la ley”. (Ley 715 de 2001. Artículo 1°).

El actual SGP está constituido por una participación para educación (58,5%), salud (24,5%), agua potable y saneamiento básico (5,4%) y una participación de propósito general (11,6%), según el artículo 3° de la Ley 1176 de 2007; siendo esta una de las principales modificaciones a la Ley 715 de 2001, en la cual se incluía la participación para agua potable y saneamiento básico dentro del propósito general.

Con el fin de revisar las implicaciones sobre la participación en el SGP de los municipios que dejan de registrar nacimientos, es importante revisar, particularmente, los recursos destinados a salud y de propósito general, dado que para la asignación de dichas participaciones se consideran los niveles poblacionales de los entes territoriales como criterio para definir su distribución.

En primer lugar, los recursos del SGP en salud, según el artículo 47 de la Ley 715 de 2001, serán destinados a financiar los gastos definidos en los siguientes componentes: financiación o cofinanciación de subsidios a la demanda, prestación del servicio de salud a la población pobre en aquello que no se cubre con subsidios a la demanda, y por último acciones en salud pública.

La problemática que atañe a este proyecto de ley incide específicamente en el monto de recursos que los municipios reciben para financiar las acciones de salud pública. Acorde a lo establecido por la ley, dichos recursos deberán ser distribuidos entre distritos, municipios y corregimientos departamentales (Ley 715 de 2001. Artículo 48), con base en criterios de población por atender, equidad y eficiencia administrativa (Ley 715 de 2001. Artículo 52).

El artículo 52 de la misma ley define los porcentajes de distribución, de acuerdo con los tres criterios mencionados: “40% por población por atender, 50% por equidad y 10% por eficiencia administrativa” (Ley 715 de 2001. Artículo 52). De esta manera, los municipios que no registran la población que realmente habita en ellos están teniendo una participación menor en ese 40% destinado a financiar las acciones de salud pública.

En segundo lugar, los recursos del SGP correspondientes al propósito general, conforme al artículo 310 de la Constitución Política de Colombia “(...) serán asignados a los municipios, distritos, el departamento archipiélago de San Andrés y Providencia” (Ley 715 de 2001. Artículo 77).

Conforme a la modificación realizada en el artículo 23 de la Ley 1176 de 2007, en cuanto a la distribución de recursos del SGP de propósito general, se dispuso que el 17% de dicha participación será destinada a los municipios con menos de 25.000 habitantes; dichos recursos serán distribuidos de acuerdo a la pobreza relativa y la proporción de la población urbana y rural presente en el municipio, teniendo en cuenta también la proporción que esta representa en el total nacional. (Ley 1176 de 2007. Artículo 23).

El 83% restante de estos recursos se distribuirá entre distritos y municipios, incluidos aquellos con menos de 25.000 habitantes; se establece que estos recursos deberán distribuirse de acuerdo a los mismos criterios mencionados para la asignación del 17% mencionado anteriormente, adicionando la eficiencia fiscal y la eficiencia administrativa en la racionalización del gasto. (Ley 1176 de 2007. Artículo 23).

Por otra parte, el artículo 21 de la ley en mención establece “Los municipios clasificados en las categorías 4ª, 5ª y 6ª podrán destinar libremente, para inversión u otros gastos inherentes al funcionamiento de la administración municipal, hasta un cuarenta y dos por ciento (42%) de los recursos que perciban por la Participación de Propósito General”. (Ley 1176 de 2007. Artículo 21). Además, se define que el monto restante de recursos percibidos para la participación de propósito general se deberán destinar para deporte y recreación, cultura, Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (Fonpet) e inversiones en desarrollo de las competencias asignadas por la ley.

Como se evidencia, el criterio de población incide directamente sobre la asignación de recursos que, conforme a la ley, podrían ser utilizados por los municipios para su desarrollo económico y social.” (Exposición de motivos al Proyecto de Ley 141 de 2016 Senado, 2016)

Por otro lado, el desajuste en las proyecciones poblacionales de los pequeños municipios también tiene implicaciones en el marco del Sistema General de Regalías – SGR:

“El artículo 361 de la Carta Política señala la creación de los siguientes fondos para el cumplimiento de los objetivos del SGR y las respectivas asignaciones de recursos: Fondos de Ciencia, Tecnología e Innovación (10%); Fondo de Desarrollo Regional (16%); Fondo de Compensación Regional (24%); Fondo de Ahorro y Estabilización (hasta un 30%), Fondo Nacional de Pensiones de las Entidades Territoriales (10%) y asignaciones directas (10%).

Las implicaciones que conllevan los sesgos en los niveles poblacionales sobre los municipios están relacionadas directamente con el Fondo de Compensación Regional (FCR). De acuerdo al artículo 34 de la Ley 1530 de 2012, el 30% de los recursos destinados a este fondo se asignará “(…) mediante cupos municipales que se definirán en proporción a la población de cada uno de los municipios beneficiarios.” Lo anterior afecta a los municipios en cuanto dejan de percibir recursos destinados a proyectos de impacto local que contribuyan a la erradicación de pobreza en dichos entes territoriales.” (Exposición de motivos al Proyecto de Ley 141 de 2016 Senado, 2016).

1. **Justificación**

Además de la problemática reflejada en el numeral anterior, el DANE elabora proyecciones estadísticas de población con base en información auxiliar de referencia a partir de la cual puede hacerle seguimiento a los registros de población en el territorio. Es el caso de algunas bases de datos que reflejan los cambios demográficos relacionados con la mortalidad, fecundidad y migración, como los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud – RIPS, el Registro de control de fronteras de entrada y salida de viajeros internacionales, el Registro Único de Victimas – RUV, el Registro Red Unidos, y la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA. La articulación de la información contenida en estos registros administrativos de población permitiría la consolidación de un registro estadístico de población más ajustado a las dinámicas poblacionales territoriales y prevendría ineficiencias en las asignaciones presupuestales desde la Nación hacia las autoridades locales, que en muchos casos se basan en información estadística desactualizada.

Es necesario establecer herramientas jurídicas que permitan a los municipios, principalmente a los más pequeños y afectados por dicha situación, obtener proyecciones de población que se ajusten mejor a su realidad demográfica, situación que va a redundar en la posibilidad para las autoridades locales, regionales y nacionales, en la puesta a disposición de información estadística más rigurosa que podrá ser empleada para la implementación de programas y proyectos sociales. Como se observa a continuación, durante los años 2007 y 2010 la tasa de crecimiento poblacional de los municipios sin hospital público fue negativa:

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tasa de crecimiento poblacional de 0 a 4 años (municipios sin hospitales públicos)** | | | | | | | | | | |
| 2007 | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 |
| -0,81% | -0,33% | -0,34% | -0,24% | 0,05% | 0,15% | 0,23% | 0,31% | 0,33% | 0,35% | 0,32% |

Fuente: Exposición de motivos al Proyecto de Ley 141 de 2016 Senado, 2016.

Con base en una mesa técnica de trabajo con participación del DANE y de la Federación Colombiana de Municipios, de cuyo análisis se derivó la posibilidad de mejorar las Proyecciones de Población a partir de las cuales, según el artículo 20 de la Ley 715 de 2001, el DANE certifica la población de los municipios, se propone la inclusión de un artículo nuevo al Proyecto de Ley, encaminado a ampliar las posibilidades de acceder a información más oportuna, actualizada y precisa, que permita elaborar proyecciones de población mucho más acordes a la realidad demográfica de los municipios de Colombia. Esto, al mismo tiempo, va a redundar en los objetivos esenciales del proyecto de ley, relacionados con un impacto positivo en las transferencias de la Nación hacia los entes municipales y que han sido debatidos desde el primer debate llevado a cabo en el Senado de la República. Del mismo modo, el artículo en sus parágrafos 1º y 2º mantiene el tratamiento de la información bajo reserva estadística y bajo el amparo del derecho fundamental al hábeas data.

1. **Pliego de Modificaciones**

|  |  |
| --- | --- |
| **Pliego de modificaciones** | |
| **Texto aprobado en Senado** | **Articulado propuesto para primer debate en Cámara** |
| “Por medio de la cual se modifica el decreto – Ley 1260 de 1970 sobre el estatuto del registro del estado civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006, código de la infancia y la adolescencia” | “Por medio de la cual se modifica el decreto – Ley 1260 de 1970 sobre el estatuto del registro del estado civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006, código de la infancia y la adolescencia **y se dictan otras disposiciones.**” |
| Artículo 1°. *Objeto*. La presente ley crea la obligación de que el registro civil de nacimiento de los niños nacidos en municipios distintos al domicilio de la madre o representantes legales, sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o de representantes legales.  Parágrafo. En caso de desacuerdo entre los padres, prevalecerá el domicilio de la madre. | Se mantiene igual |
| Artículo 2°. Modifíquese el artículo 46 del Decreto ley 1260 de 1970, el cual quedará así:  *“Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial de domicilio de la madre o representantes legales”.* | Se mantiene igual |
| Artículo 3°. La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará los mecanismos necesarios para que el recién nacido quede inscrito en el sistema de registro del estado civil de las personas y definirá una casilla que indique el lugar de atención del parto y otra que especifique el lugar de la inscripción del Registro, que debe coincidir con el sitio de domicilio permanente de la madre. | Se mantiene igual |
| Artículo 4°. Adiciónese un parágrafo en el numeral 12 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual quedará así:  *“Parágrafo. En el caso que la madre del recién nacido sea residente de un municipio distinto a aquel en el que ocurre el nacimiento, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, deberán disponer los mecanismos necesarios para que el registro civil de nacimiento sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o representantes legales.”* | Se mantiene igual |
|  | **Artículo nuevo:** Para fines exclusivamente estadísticos y con el fin de obtener proyecciones de población basadas en información estadística y demográfica actualizada, más precisa y oportuna, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE recibirá información suministrada por las entidades del Estado de quienes requiera sus bases de datos y accederá a los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud – RIPS, al Registro de control de fronteras de entrada y salida de viajeros internacionales, al Registro Único de Victimas – RUV, al Registro Red Unidos, a la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA, o las que las sustituyan o hagan sus veces y conocerá la información de registro civil de nacimiento y defunciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.  Parágrafo. La información a la cual se refiere el presente artículo, no podrá darse a conocer al público ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse para fines comerciales, de tributación fiscal, de investigación judicial o cualquier otro diferente del propiamente estadístico.  Parágrafo 2º. El suministro, acceso y administración de la información descrita en el presente artículo estará sujeto a la normativa vigente sobre reserva estadística y protección de datos personales. |
| Artículo 5°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que se le sean contrarias. | Artículo ~~5°~~**6º.***Vigencia*. La presente Ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que se le sean contrarias. |

1. **Conclusión:**

Las distorsiones existentes entre la población estimada de un municipio y su número real de habitantes se han traducido en transferencias de la Nación ineficientes, principalmente, a municipios con bajo nivel de desarrollo y de oferta en servicios de infraestructura y salud. Para dar solución a esta problemática, se propone que el Registro Civil de Nacimiento de los niños nacidos en municipios distintos al de la madre o los representantes legales, sean inscritos en el municipio de residencia de la madre o los representantes legales, lo que además va a beneficiar a los padres de los recién nacidos, que no tendrán que desplazarse a municipios distintos al de su residencia para poder obtener copias del registro civil de sus hijos. Por otro lado, el Proyecto brinda al DANE las herramientas de información que según dicho Departamento son necesarias para obtener proyecciones poblacionales más exactas que, al ser certificadas ante el Departamento Nacional de Planeación, permitirán a los municipios, especialmente a los más pequeños, acceder a más recursos de la Nación.

**Proposición**

Por las anteriores consideraciones, solicito a la Comisión Primera de la Honorable Cámara de Representantes dar primer debate al Proyecto de Ley 320 de 2017 Cámara – 141 de 2016 Senado “Por medio de la cual se modifica el Decreto-ley 1260 de 1970 sobre el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia”, con base en el texto propuesto.

De los Honorables Congresistas,

**Harry Giovanny González García**

Representante a la Cámara

“Trabajo con amor por el Caquetá”

**Texto Propuesto propuesto para primer debate del Proyecto de Ley 320 de 2017 Cámara- 141 de 2016 Senado:**

**Proyecto de Ley 320 de 2017 Cámara – 141 de 2016 Senado**

**“Por medio de la cual se modifica el decreto – Ley 1260 de 1970 sobre el estatuto del registro del estado civil de las personas y se adiciona la Ley 1098 de 2006, código de la infancia y la adolescencia y se dictan otras disposiciones.”**

**El Congreso de Colombia**

**Decreta:**

**Artículo 1°.** Objeto. La presente ley crea la obligación de que el registro civil de nacimiento de los niños nacidos en municipios distintos al domicilio de la madre o representantes legales, sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o de representantes legales.

**Parágrafo.** En caso de desacuerdo entre los padres, prevalecerá el domicilio de la madre.

**Artículo 2°.** Modifíquese el artículo 46 del Decreto ley 1260 de 1970, el cual quedará así:

“Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial de domicilio de la madre o representantes legales”.

**Artículo 3°.** La Registraduría Nacional del Estado Civil implementará los mecanismos necesarios para que el recién nacido quede inscrito en el sistema de registro del estado civil de las personas y definirá una casilla que indique el lugar de atención del parto y otra que especifique el lugar de la inscripción del Registro, que debe coincidir con el sitio de domicilio permanente de la madre.

**Artículo 4°.** Adiciónese un parágrafo en el numeral 12 del artículo 41 de la Ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, el cual quedará así:

“Parágrafo. En el caso que la madre del recién nacido sea residente de un municipio distinto a aquel en el que ocurre el nacimiento, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Ministerio de Salud y Protección Social o quien haga sus veces, deberán disponer los mecanismos necesarios para que el registro civil de nacimiento sea inscrito en el municipio de residencia de la madre o representantes legales.”

**Artículo 5º:** Para fines exclusivamente estadísticos y con el fin de obtener proyecciones de población basadas en información estadística y demográfica actualizada, más precisa y oportuna, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE recibirá información suministrada por las entidades del Estado de quienes requiera sus bases de datos y accederá a los Registros Individuales de Prestación de Servicios de Salud – RIPS, al Registro de control de fronteras de entrada y salida de viajeros internacionales, al Registro Único de Victimas – RUV, al Registro Red Unidos, a la Base de Datos Única de Afiliados – BDUA, o las que las sustituyan o hagan sus veces y conocerá la información de registro civil de nacimiento y defunciones de la Registraduría Nacional del Estado Civil. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

**Parágrafo.** La información a la cual se refiere el presente artículo, no podrá darse a conocer al público ni a las entidades u organismos oficiales, ni a las autoridades públicas, sino únicamente en resúmenes numéricos, que no hagan posible deducir de ellos información alguna de carácter individual que pudiera utilizarse para fines comerciales, de tributación fiscal, de investigación judicial o cualquier otro diferente del propiamente estadístico.

**Parágrafo 2º.** El suministro, acceso y administración de la información descrita en el presente artículo estará sujeto a la normativa vigente sobre reserva estadística y protección de datos personales.

**Artículo 6º.** Vigencia. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que se le sean contrarias.

De los Honorables Congresistas,

**Harry Giovanny González García**

Representante a la Cámara

“Trabajo con amor por el Caquetá”