REPÚBLICA DE COLOMBIA

GACETA DEL CONGRESO

SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5a. de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA

www.imprenta.gov.co

I S S N 0 1 2 3 - 9 0 6 6

AÑO XIX - Nº 944 Bogotá, D. C., martes, 23 de noviembre de 2010 EDICIÓN DE 4 PÁGINAS

DIRECTORES: EMILIO RAMÓN OTERO DAJUD
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO
www.secretariasenado.gov.co

JESÚS ALFONSO RODRÍGUEZ CAMARGO
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

SENADO DE LA REPÚBLICA

PONENCIAS

PONENCIA PARA SEGUNDO DEBATE AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se modifica el procedimiento y los requisitos para el registro civil de menores colombianos.

Bogotá, D. C., noviembre 17 de 2010

Doctor

EDUARDO ENRÍQUEZ MAYA

Presidente Comisión Primera

Senado de la República

Ciudad.

Asunto: Ponencia para segundo debate al Proyecto de ley número 123 de 2010 Senado, *por medio de la cual se modifica el procedimiento y los requisitos para el registro civil de menores colombianos.*

En cumplimiento del honroso encargo encomendado por la Mesa Directiva de la Comisión, me permito rendir informe positivo de ponencia para segundo debate al proyecto de la referencia, en los siguientes términos:

Antecedentes

La presente iniciativa, fue presentada a consideración del Congreso de la República por el Senador José David Name Cardozo, fue aprobada por unanimidad por los miembros de la Comisión Primera del Senado en la sesión del día 16 de noviembre del año en curso.

Como objetivo primordial busca 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 está por el lugar con el cual la ley lo relaciona Esta iniciativa surge en la necesidad de encontrar una solución a la problemática personal, patrimonial y cultural que se ocasiona por el hecho de inscribir el registro civil de un menor en un lugar diferente al de su domicilio[1].

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.

En materia de registro civil de menores colombianos, los cuales, por motivos circunstanciales, ajenos al interés de sus padres, tuvieron que nacer en una circunscripción territorial diferente al lugar de residencia permanente de su núcleo familiar; transgeneracionalmente se ha venido generando con ello problemas graves para el menor, su familia y el municipio.

En cuanto al ente territorial, la problemática se enfoca en la pérdida de habitantes, lo que refleja sus consecuencias en los ingresos fiscales, planes, programas de carácter subsidiados por el gobierno central, como los de salud, y de presupuesto. El Decreto número 1260 de 1970, fue expedido por el Presidente de la República Carlos Lleras Restrepo en su último año de Gobierno y en ejercicio de las facultades extraordinarias que le otorgó el Congreso mediante la Ley número 8 de 1969[2]. En consecuencia el Congreso puede, en todo tiempo y por iniciativa propia, modificarlo cuando las circunstancias de tipo social y legal así lo requieran.

La inscripción del Registro Civil de Nacimiento es una facultad básica para el efectivo 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 concre-

1 Entendido el domicilio como la residencia acompañada, real o presuntamente del ánimo de permanecer en ella. Artículo 76 C.C.

2 Título del Decreto 1260 de 1970.

tan en el Registro Civil que instrumenta el derecho al nombre, a la filiación, a la nacionalidad e incluso a la identidad.

Norma vigente

El actual artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970, "Estatuto del Registro Civil de las personas", que se pretende modificar con este proyecto de ley es del siguiente tenor literal:

"Artículo 46. Los nacimientos ocurridos en el territorio nacional se inscribirán en la oficina correspondiente a la circunscripción territorial en que haya tenido lugar.

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

Modificación que propone la iniciativa:

Se propone modificar el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970, "Estatuto del Registro Civil de las personas", el cual quedará de la siguiente manera:

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 inscribientes 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 por una sola vez, dentro de los cinco (5) años siguientes al nacimiento del menor sujeto a inscripción.

Actualmente cuando un niño(a) nace en un municipio o distrito diferente al lugar de residencia permanente de sus padres se generan diferentes problemas:

Vulneración de derechos fundamentales: Estos incontables niños(as) que se encuentran esparcidos en todo el territorio nacional, no han tenido acceso al derecho a la identidad y a conservar los elementos que la constituyen como son el nombre, la nacionalidad y la filiación de acuerdo a la ley colombiana que regula la materia; toda vez que no han podido ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento en el registro civil por circunstancias excepcionales al haber nacido en ciudades diferentes a la de su núcleo familiar. Luego sus padres –en su gran mayoría campesinos– no han podido trasladarse nuevamente a la ciudad del nacimiento circunstancial de sus hijos para proceder al registro respectivo. Por ello los niños(as) quedan sin poder acceder a los servicios subsidiados del Estado por carencia de registro; ya que estos servicios no son prestados sin un documento de identificación. La imposibilidad de registrar, en el municipio de residencia permanente de los padres, a un niño que por diversas circunstancias no nació en el mismo. El procedimiento que se adelanta, es que el registrador les informa de la existencia del artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970, que obliga el registro en el lugar donde nació el menor por circunstancias ajenas a la voluntad de los padres. Ejemplo: Si la madre del menor reside permanentemente en el municipio X, Departamento Z, y se tiene que trasladar al municipio Y para el parto de alto riesgo, el cual no se puede atender en X, tenemos que el niño(a) será de Y, en consecuencia para futuros efectos de asignación y distribución de recursos del nivel central, el municipio Y los asimilará en desmedro del municipio X en donde finalmente vivirá, estudiará y se desarrollará el menor.

Si el niño(a) se encuentra registrado en otra ciudad, al momento que necesite atención por parte del ente territorial, por ejemplo, atención médica por la ARS, este no podrá recibirla ya que no se encontrará sisbenizado por ese municipio. En Colombia hay millones de niños(as) soportando una estadística irreal e irresponsable; pues aparecen en otras ciudades para efectos de atención de servicios básicos; empero tienen dificultades en sus municipios porque no están registrados allá para la atención subsidiada de los estratos I y II. Esto representa un gran e innecesario dilema para los padres y una desgracia para esos municipios que se ven a sí mismos impotentes mientras pierden habitantes y recursos en los planes y programas que auspicia el Gobierno Central.

Disminución en la asignación de recursos para algunos municipios. En razón a que para la asignación y distribución de recursos del nivel central se tiene en cuenta factores poblacionales que terminan agravando la situación a los municipios pequeños, acreditándole estadísticamente más partos a una ciudad en desmedro de otras; por ejemplo, aquellas que no cuentan con establecimientos médicos para atender partos de alto riesgo. Este problema se replica en toda Colombia y por tanto se hace necesario las modificaciones pertinentes, conducentes a reglamentar tal situación fáctica.

No es entendible, desde luego, que municipios pequeños que no puedan atender partos de altos riesgos –por ejemplo– dejen de percibir ingresos fiscales por la disminución de su población. Esta norma afecta el nivel territorial, distorsiona las estadísticas y de paso viola derechos fundamentales de los menores que van perdiendo identidad con su localidad.

La siguiente información sustenta en una mayor proporción la necesidad existente de la regulación de la materia en estudio:

En el 2007 en la ESE del Suan, departamento del Atlántico, en el Centro de Salud nacieron 33 niños(as); y en ese mismo año se remitieron 36 mujeres para ser atendidas fuera del municipio; toda vez que eran partos de alto riesgo[3]*. En lo que va corrido a julio del 2008, han nacido 26 niños(as) y se han remitido 31 mujeres cuyos niños nacieron y/o nacerán en Barranquilla o Sabanalarga por iguales circunstancias*[4].

Esta información fue suministrada a los medios de comunicación por el doctor José Polo, médico de ese centro hospitalario.

Fundamentos jurídicos

• Convenios Internacionales

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

[3] Periódico *El Heraldo*, edición del 2 de julio de 2008, pág. 6A Locales.

[4] Ibídem.

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 y estipula también que 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"*.

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"*.

• Jurisprudencia

Sentencia T-476 del 29 de julio de 1992 (M. P.: Doctor 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.

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 este 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". **(Énfasis fuera de texto).**

Sentencia número 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.***

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 aquellas, 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". **(Énfasis fuera de texto).**

En síntesis, al terminar su debido trámite y convertirse en ley de la República, está evitar de sobremanera que el sistema que está operando actualmente, con el desactualizado artículo 46 del Decreto Extraordinario número 1260 de 1970, continúe asfixiando a los pequeños municipios y los condene a perder su capital más preciado: sus niños(as), que conforman la población y por ende el desarrollo del ente territorial.

Así las cosas, el Congreso de la República tiene plena iniciativa constitucional para evocar la revisión de su articulado y proceder a realizar la modificación pertinente, haciéndole los ajustes necesarios adecuar la legislación a la realidad jurídica y social.

Proposición

Por las razones anteriormente expuestas, solicito a los honorables Senadores miembros de la Plenaria del Senado de la República: Aprobar el presente informe de ponencia y dar segundo debate al Proyecto de ley número 123 de 2010 Senado, *por medio de la cual se modifica el procedimiento y los requisitos para el registro civil de menores colombianos,* junto con el texto aprobado por la Comisión Primera del Senado.

Cordialmente,

Carlos Enrique Soto Jaramillo,

Senador Ponente.

Se autoriza la publicación del presente informe.

El Presidente,

Eduardo Enríquez Maya.

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

TEXTO APROBADO POR LA COMISIÓN PRIMERA DEL HONORABLE SENADO DE LA REPÚBLICA AL PROYECTO DE LEY NÚMERO 123 DE 2010 SENADO

por medio de la cual se modifica el procedimiento y los requisitos para el registro civil de menores colombianos.

El Congreso de la República

DECRETA:

Artículo 1°. Modifíquese el artículo 46 del Decreto Extraordinario número 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 inscribientes 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 por una sola vez, dentro de los cinco (5) años siguientes al nacimiento del menor sujeto a inscripción.

Artículo 2°. *Retroactividad*. Los niños nacidos dentro de los veinticuatro (24) meses anteriores a la sanción de la presente ley gozarán de los beneficios contenidos en la misma.

Artículo 3°. *Inserción social.* El Gobierno Nacional diseñará estrategias que propendan la inclusión e integración social de la población, tales como el acceso al servicio de registro, identificando las barreras de acceso y las prácticas institucionales que las ocasionan con el fin de establecer mecanismos para su eliminación.

Artículo 4°. *Cooperación internacional.* El Gobierno Nacional podrá establecer estrategias de Cooperación Internacional, para facilitar el logro de los fines de la presente ley, así como implementar mecanismos que permitan el desarrollo de proyectos estratégicos con otros Estados, para promover el correcto registro de los menores en sus debidos municipios.

Artículo 5°. *De la inspección, vigilancia y control.* La Superintendencia de Notariado y Registro, en ejercicio de sus atribuciones de inspección, vigilancia y control, se encargará del seguimiento y la vigilancia de las acciones que los actores del sistema deban cumplir para el correcto registro de los menores descritos en la presente ley.

Artículo 6°. *Período de transición.* El Gobierno Nacional dispondrá de doce (12) meses una vez entrada en vigencia la presente ley, para la implementación de los mecanismos necesarios para desarrollar sus fines.

Artículo 7°. *Vigencia*. La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga todas las disposiciones legales que le sean contrarias.

En los anteriores términos fue aprobado el Proyecto de ley número 123 de 2010 Senado, *por medio de la cual se modifica el procedimiento y los requisitos para el registro civil de menores colombianos*, como consta en la sesión del día 16 de noviembre de 2010 – Acta número 26.

Ponente:

Carlos Enrique Soto Jaramillo,

Honorable Senador de la República.

El Presidente,

Honorable Senador *Eduardo Enríquez Maya.*

El Secretario,

Guillermo León Giraldo Gil.

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA - 2010