

**INFORME DE PONENCIA PROYECTO DE LEY NÚMERO 278 DE 2018**  
**CÁMARA** “*por medio del cual se establecen reglas para determinar el orden de los apellidos*”.

Bogotá, D.C, abril 02 del 2019

Doctor  
**GABRIEL SANTOS GARCÍA**  
Presidente  
**Comisión Primera Constitucional Permanente**  
Cámara de Representantes  
Ciudad

**REF. Informe de ponencia para primer debate del Proyecto de Ley número 278 de 2018 cámara,** “*por medio del cual se establecen reglas para determinar el orden de los apellidos*”.

Honorables Representantes:

En cumplimiento de su encargo, me permito rendir informe de ponencia para primer debate en la Comisión Primera Constitucional de la Honorable Cámara de Representantes, conforme a lo establecido en el artículo 153 de la Ley 5ª de 1992, al **Proyecto de Ley número 278 de 2018 cámara,** “*por medio del cual se establecen reglas para determinar el orden de los apellidos*”.

**I. TRÁMITE LEGISLATIVO**

El día 10 de diciembre de 2018 fue presentado el Proyecto de ley número 278 de 2018 ante la Comisión Primera Constitucional, con su correspondiente exposición de motivos por el honorable Representante Gustavo Londoño García.

El 11 de diciembre de 2018, fui designada como ponente para primer debate de este proyecto, por la presidencia de la Comisión Primera Constitucional Permanente de la Cámara de Representantes.

## II. OBJETO DEL PROYECTO:

Este proyecto de ley surge de la necesidad de hacer un reconocimiento de la maternidad como el inmenso esfuerzo que hacen las mujeres al reproducir vida y de su esencial rol en la crianza, cuidado y desarrollo de sus hijos.

Así mismo, este proyecto restituye, legislativamente, a su estado anterior la normatividad que permitía, en siglos anteriores, modificar el orden de los apellidos privilegiando en muchas ocasiones el apellido de la madre.

## III. CONTENIDO DEL PROYECTO:

El articulado propuesto por el honorable Representante Gustavo Londoño García, es el siguiente.

***Artículo 1°.** Los padres de común acuerdo podrán elegir el orden de los apellidos de sus hijos antes de la inscripción del nacimiento, si los padres no hicieren ninguna manifestación al respecto o si estuvieren en desacuerdo, se registrarán ante la respectiva autoridad de registro, como apellidos del inscrito, el primero de la madre seguido del primero del padre.*

*Igualmente, regirá este orden si fuere hijo extramatrimonial, de unión libre o por fuera de unión libre reconocido o con paternidad judicialmente declarada, en caso contrario, se le asignará para efectos de inscripción solo los apellidos de la madre.*

***Parágrafo.** El orden de los apellidos inscritos para el primer hijo regirá para las inscripciones de los hijos posteriores en caso de existir.*

*Artículo 2°. De común acuerdo podrán, igualmente, los padres optar por inscribir sus hijos con un solo apellido, en caso de desacuerdo respecto del único apellido, se registrará, ante la respectiva autoridad de registro, como apellido del inscrito el primero de la madre.*

*Artículo 3°. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.*

#### **IV. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS POR PARTE DEL AUTOR:**

El H.R Gustavo Londoño García, considera completamente pertinente y conveniente la presentación de este proyecto de ley, ya que este se encuentra plena armonía con los actuales principios, valores y normas constitucionales, en especial con los artículos 42, 43 y 44 de la Carta Magna y con el Pacto internacional de Derechos Civiles y Políticos.

A su vez, el autor realiza un paralelo de su proyecto de ley con el escenario actual y el desarrollo de leyes sobre el mismo asunto que se encuentran en la legislación española y Argentina. Aquí estipula: “En el caso español donde, a falta de acuerdo en el orden de los apellidos, corresponde al encargado del registro civil establecerlo atendiendo el interés superior del menor; En este mismo sentido, la nueva legislación argentina prevé que, en caso de desacuerdo, el orden lo determinará la Oficina de Registro Civil mediante sorteo”.

Además, establece que este proyecto de ley es “mucho más allá del escenario internacional, es más esperanzadora en la búsqueda de criterios de equidad y de justicia distributiva que son el sustento de la justicia social. Desde esta perspectiva, conviene recordar lo expresado por la Corte Constitucional respecto de este importante tema:

*“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 ese el comienzo de una cadena sin fin de predilecciones y correlativas discriminaciones”.*”

## V. CONSIDERACIONES DE LA PONENTE:

La discriminación y la violencia en contra de las mujeres es un tema arraigado en nuestro país desde tiempos inmemorables; con el término de *pater familias* se sentó la postura de que el modelo de familia perfecto era el patriarcado, en el cual el centro de la familia como institución social era el hombre, siendo él, el único que tenía pleno uso de prerrogativas sobre la mujer y otros miembros de la familia para el “mejor” funcionamiento de la misma. Esto, demostrando la total desigualdad en la que se hayan las mujeres en la sociedad colombiana y aún en muchos países del mundo.

Y es por la situación anterior, que se crea la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), que fue aprobada en 1979 por la Asamblea General de la ONU, entrando en vigor en septiembre de 1981, y que fue ratificada por Colombia, mediante la Ley 51 de 1981, el cual impone a los Estados partes en su artículo 16 lo siguiente:

*“Artículo 16. adoptarán todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación contra la mujer en todos los asuntos relacionados con el matrimonio y las relaciones familiares y, en particular, asegurarán en condiciones de igualdad entre hombres y mujeres:*

[...]

*d) Los mismos derechos y responsabilidades como progenitores, cualquiera que sea su estado civil, en materias relacionadas con sus hijos”.*

Después de la entrada en vigor de la Constitución de 1991, Colombia reafirmó su compromiso con la comunidad internacional y cumpliendo con los postulados de la Convención, estipulando en su artículo superior 42:

*“Artículo 42. 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.*

[...]

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

Pero no sólo debemos basarnos en leyes para ratificar la discriminación en la que está inmerso el género femenino respecto al masculino, y a los esfuerzos del Congreso de la Republica para legislar en contra de esta conducta, también debemos revisar los distintos fallos en donde se han pronunciado sobre el tema, entre ellos:

- Caso Burghartz vs. Suiza; en este fallo la Corte Europea de Derechos Humanos decidió que la imposición del orden de los apellidos a sus miembros era una violación a los derechos humanos consagrados en la Carta de Derechos Humanos de ese continente. La Corte expresó:

*“La Corte reitera que el avance en la igualdad de los sexos es hoy aún, una meta importante para los Estados miembros del Consejo de Europa; ello significa que solo razones de enorme peso podría soportar una diferencia de trato basada sólo en el sexo, que fuera compatible con la Convención [Europa de Derechos Humanos]”.*

- Sentencia C-152 de 1994; en este fallo la Corte Constitucional declaró exequible el artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, modificado por el artículo 1° de la ley 54 de 1989 (el cual es objeto de modificación por este proyecto de ley), pero en él se consignó un salvamento de voto por parte de los Magistrados Eduardo Cifuentes Muñoz, Carlos Gaviria Díaz y Alejandro Martínez Caballero, el cual sirve de fundamento a esta iniciativa legislativa, que considera el orden de apellidos actualmente establecido como una manifestación de desigualdad y discriminación en contra de las mujeres.

Estos son algunos apartes del salvamento de voto:

*“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. 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. 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.*

[...]

*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.*

[...]

*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.*

Ahora bien, el artículo 43 superior establece: *“La mujer y el hombre tienen iguales derechos y oportunidades. La mujer no podrá ser sometida a ninguna clase de discriminación. Durante el embarazo y después del parto gozará de especial asistencia y protección del Estado, y recibirá de éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada.*

*El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia”.*

Con lo anterior, cabe preguntarse ¿es discriminatorio el orden de los apellidos establecido por la ley 54 de 1989? En definitiva y con los fundamentos anteriormente desglosados: SI, pero también, al cambiar el este orden de apellidos, dando prelación al de las madres, ¿no estaremos creando una situación de desigualdad hacia los padres?, en definitiva: SI, lo que nos haría caer en una encrucijada por la cual tendríamos más discusiones sobre igualdad y dignidad de los géneros sin llegar a una solución equitativa.

En España, por medio de la Ley 20/2011 del 21 de julio, se crea la ley del Registro Civil, que por medio de su artículo 49 numeral 2, nos brinda un camino más acertado para dirimir las diferencias creadas por la escogencia del orden de los apellidos como lo es velar por el interés superior del menor, esta norma establece:

**“Artículo 49. Contenido de la inscripción de nacimiento y atribución de apellidos.**

[...]

2. *La filiación determina los apellidos.*

*Si la filiación está determinada por ambas líneas, los progenitores acordarán el orden de transmisión de su respectivo primer apellido, antes de la inscripción registral.*

*En caso de desacuerdo o cuando no se hayan hecho constar los apellidos en la solicitud de inscripción, el Encargado del Registro Civil requerirá a los progenitores, o a quienes ostenten la representación legal del menor, para que en el plazo máximo de tres días comuniquen el orden de apellidos.*

*Transcurrido dicho plazo sin comunicación expresa, **el Encargado acordará el orden de los apellidos atendiendo al interés superior del menor.***

Con esto, se establece que al momento del registro del menor, al no haber acuerdo entre los padres, el funcionario encargado de hacer el registro del menor al ser la autoridad competente en ese momento, llegue a la solución más justa, teniendo en cuenta los intereses superiores del menor y no dejar todo a la suerte como se hace en Argentina. Por esta razón, nosotros queremos ir más allá creando criterios de ponderación, para hacer más equitativa, y lo más importante, propendiendo por el mayor bienestar del menor.

Estos criterios son los siguientes:

1. *Voluntad de los padres al momento del nacimiento*
2. *Cumplimiento de obligaciones alimentarias*
3. *Lugar de domicilio permanente del menor*
4. *Patria potestad*

Por estas razones, es que en mi condición de ponente propongo modificar la estructura y articulado de esta iniciativa de la siguiente manera:

<b>Norma Propuesta por el Autor</b> <b>P.L 278 DE 2018</b>	<b>Modificaciones por parte de la Ponente</b>
---	---

**Artículo 1º.** Los padres de común acuerdo podrán elegir el orden de los apellidos de sus hijos antes de la inscripción del nacimiento, si los padres no hicieren ninguna manifestación al respecto o si estuvieren en desacuerdo, se registrarán ante la respectiva autoridad de registro, como apellidos del inscrito, el primero de la madre seguido del primero del padre.

Igualmente, regirá este orden si fuere hijo extramatrimonial, de unión libre o por fuera de unión libre reconocido o con paternidad judicialmente declarada, en caso contrario, se le asignará para efectos de inscripción solo los apellidos de la madre.

**Parágrafo.** El orden de los apellidos inscritos para el primer hijo regirá para las inscripciones de los hijos posteriores en caso de existir.

**Artículo 1º.** Los padres de común acuerdo podrán elegir el orden de los apellidos de sus hijos antes de la inscripción del nacimiento. Si los padres no hicieren ninguna manifestación al respecto o si estuvieren en desacuerdo, el funcionario encargado de hacer el registro del menor se encargará de definir el orden de los mismos teniendo en cuenta los siguientes criterios de ponderación:

1. Vocación de permanencia de los padres al momento del nacimiento
2. Cumplimiento de obligaciones alimentarias
3. Domicilio permanente del menor
4. Patria potestad

Las mismas reglas se aplicarán si fuere hijo extramatrimonial, de unión libre o por fuera de unión libre reconocido o con paternidad judicialmente declarada.

Parágrafo 1. Para efecto de la vocación de permanencia de los padres en la vida del menor, se tendrá en cuenta a) la presencia y/o ausencia injustificada de los padres al momento del nacimiento y b) la manifestación expresa de cada cual de tal vocación y las pruebas en contrario que cualquiera pueda aportar.

Parágrafo 2. Para efecto de la evaluación del segundo criterio, se valorará, si resulta pertinente, el cumplimiento de obligaciones alimentarias respecto del menor, demás

	<p><u>hijos y entre cónyuges.</u></p> <p><u>Parágrafo 3. El orden de los apellidos inscritos para el primer hijo regirá para las inscripciones de los hijos posteriores en caso de existir.</u></p> <p><u>Parágrafo 4. El hijo, después de haber cumplido la mayoría de edad, podrá solicitar a la autoridad competente que sea cambiado el orden de los apellidos por una sola vez.</u></p> <p><u>Parágrafo 5. La autoridad de registro, cuando le corresponda según lo previsto en este artículo, asignará el orden de apellidos a través de acto administrativo motivado, contra el cual procede el recurso de reposición.</u></p> <p><u>Artículo 2°. De común acuerdo podrán, igualmente, los padres optar por inscribir a sus hijos con un solo apellido. En caso de desacuerdo respecto del único apellido, se aplicará el mismo procedimiento y los mismos criterios objetivos establecidos en el artículo anterior.</u></p>
--	---

Esto, para así poder llegar a una solución más igualitaria donde se respeten los postulados del artículo 42 superior, sin que se establezca un orden predeterminado en la ley, y donde sea los criterios de ponderación los encargados de definir el orden de los apellidos, y no dejarlo al azar, tal como lo establecen el ordenamiento jurídico de Argentina como el procedimiento más idóneo para no entrar en discusiones.

Además, se adiciona un cuarto párrafo, para respetar la autonomía individual de la persona, el libre desarrollo de la personalidad, el derecho a la identidad personal y la dignidad humana, como derechos fundamentales de las personas.

Cabe resaltar y, para terminar, que parte de esta iniciativa ya había sido presentada en el Congreso de la República como “Proyecto de ley número 71 de 2012 Senado, *mediante la cual se modifica el Estatuto del Registro del Estado Civil de las personas Decreto número 1260 de 1970*” por el hoy senador Armando Benedetti, el cual no llegó a ser ley de la República.

## VI. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA COMPETENCIA DEL CONGRESO PARA REGULAR LA MATERIA.

### a) Legal:

**LEY 3 de 1992 “por la cual se expiden normas sobre las comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones”.**

*“...ARTÍCULO 2º Tanto en el Senado como en la Cámara de Representantes funcionarán Comisiones Constitucionales Permanentes, encargadas de dar primer debate a los proyectos de acto legislativo o de ley referente a los asuntos de su competencia.*

*Las Comisiones Constitucionales Permanentes en cada una de las Cámaras serán siete (7) a saber:*

*Comisión Primera.*

*Compuesta por diecinueve (19) miembros en el Senado y treinta y cinco (35) en la Cámara de Representantes, conocerá de: reforma constitucional; leyes estatutarias; organización territorial; reglamentos de los organismos de control; normas generales sobre contratación administrativa; notariado y registro; estructura y organización de la administración nacional central; de los derechos, las garantías y los deberes; rama legislativa; estrategias y políticas para la paz; propiedad intelectual; variación de la residencia de los altos poderes nacionales; asuntos étnicos.” (Subrayado por fuera del texto).*

## VII. PROPOSICIÓN

Considerando los argumentos expuestos, este despacho se sirve presentar ponencia positiva y solicito a los Honorables Representantes que integran la Comisión Primera de la Cámara de Representantes **dar primer debate al Proyecto de Ley número 278 de 2018 cámara**, *“por medio del cual se establecen reglas para determinar el orden de los apellidos”* junto con el pliego de modificaciones y el texto definitivo que se propone para primer debate adjuntos.

## VIII. FIRMA

De la Honorable Representante,

**MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO**  
**Ponente**

**TEXTO DE ARTICULADO PROPUESTO PARA PRIMER DEBATE.**

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 278 DE 2018 POR MEDIO DEL CUAL SE  
ESTABLECEN REGLAS PARA DETERMINAR EL ORDEN DE LOS  
APELLIDOS”**

**El Congreso de Colombia**

**DECRETA.**

**Artículo 1°.** Los padres de común acuerdo podrán elegir el orden de los apellidos de sus hijos antes de la inscripción del nacimiento. Si los padres no hicieren ninguna manifestación al respecto o si estuvieren en desacuerdo, el funcionario encargado de hacer el registro del menor se encargará de definir el orden de los mismos teniendo en cuenta los siguientes criterios de ponderación:

1. Vocación de permanencia de los padres al momento del nacimiento
2. Cumplimiento de obligaciones alimentarias
3. Domicilio permanente del menor
4. Patria potestad

Las mismas reglas se aplicarán si fuere hijo extramatrimonial, de unión libre o por fuera de unión libre reconocido o con paternidad judicialmente declarada.

**Parágrafo 1.** Para efecto de la vocación de permanencia de los padres en la vida del menor, se tendrá en cuenta **a)** la presencia y/o ausencia injustificada de los padres al momento del nacimiento y **b)** la manifestación expresa de cada cual de tal vocación y las pruebas en contrario que cualquiera pueda aportar.

**Parágrafo 2.** Para efecto de la evaluación del segundo criterio, se valorará, si resulta pertinente, el cumplimiento de obligaciones alimentarias respecto del menor, demás hijos y entre cónyuges.

**Parágrafo 3.** El orden de los apellidos inscritos para el primer hijo regirá para las inscripciones de los hijos posteriores en caso de existir.

**Parágrafo 4.** El hijo, después de haber cumplido la mayoría de edad, podrá solicitar a la autoridad competente que sea cambiado el orden de los apellidos por una sola vez.

**Parágrafo 5.** La autoridad de registro, cuando le corresponda según lo previsto en este artículo, asignará el orden de apellidos a través de acto administrativo motivado, contra el cual procede el recurso de reposición.

**Artículo 2°.** De común acuerdo podrán, igualmente, los padres optar por inscribir a sus hijos con un solo apellido. En caso de desacuerdo respecto del único apellido, se aplicará el mismo procedimiento y los mismos criterios objetivos establecidos en el artículo anterior.

**Artículo 3°.** La presente ley rige desde la fecha de su promulgación y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los Congresistas,

MARGARITA MARÍA RESTREPO ARANGO  
Ponente