



# GACETA DEL CONGRESO

## SENADO Y CÁMARA

(Artículo 36, Ley 5ª de 1992)

IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA  
www.imprenta.gov.co

ISSN 0123 - 9066

AÑO XXVIII - N° 1104

Bogotá, D. C., viernes, 8 de noviembre de 2019

EDICIÓN DE 28 PÁGINAS

DIRECTORES:

GREGORIO ELJACH PACHECO  
SECRETARIO GENERAL DEL SENADO  
www.secretariassenado.gov.co

JORGE HUMBERTO MANTILLA SERRANO  
SECRETARIO GENERAL DE LA CÁMARA  
www.camara.gov.co

RAMA LEGISLATIVA DEL PODER PÚBLICO

# CÁMARA DE REPRESENTANTES

## PROYECTOS DE LEY

### PROYECTO DE LEY NÚMERO 287 DE 2019 CÁMARA

*por medio del cual se reglamenta la participación política de los servidores públicos, en cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto reglamentar la participación en política de los servidores públicos, de conformidad con lo establecido en el artículo 127 de la Constitución Política.

Artículo 2°. *Ámbito de aplicación.* La presente ley aplica a los empleados del Estado que se desempeñen en cualquier rama del poder público, cualquier órgano autónomo e independiente y particulares que desempeñen funciones públicas.

Artículo 3°. *Definiciones.* Para efectos de la interpretación de la presente ley se desarrollan las siguientes definiciones:

- 3.1. Actividades de partidos y movimientos: escenarios de expresión política de carácter público que desarrollan la plataforma ideológica de los partidos o movimientos políticos.
- 3.2. Controversias políticas: actividad dirigida a intervenir activa o pasivamente en las diferentes disputas con incidencia electoral directa, apoyando o rechazando una causa, una organización política o un candidato en una campaña electoral.

Parágrafo. La intervención de los empleados del Estado en discusiones o controversias públicas de interés general que se desarrollen en ejercicio de la libertad de expresión y al margen de un debate

electoral o disputa partidista no se entienden como actividades de partidos o movimientos políticos ni como controversias políticas.

Artículo 4°. *Prohibición en participación política.* En cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política se prohíbe la participación en política de los siguientes servidores:

- 4.1. Funcionarios y empleados que se desempeñen en la rama judicial.
- 4.2. Empleados que se desempeñen en órganos de control.
- 4.3. Empleados que se desempeñen en órganos de seguridad.

Parágrafo 1°. La anterior prohibición aplica sin perjuicio del derecho al sufragio con excepción de la restricción constitucional de que trata el artículo 219 de la Constitución Política.

Parágrafo 2°. En cumplimiento del artículo 219 de la Constitución Política la Fuerza Pública no es deliberante; no podrá reunirse sino por orden de autoridad legítima, ni dirigir peticiones, excepto sobre asuntos que se relacionen con el servicio y la moralidad del respectivo cuerpo y con arreglo a la ley.

Los miembros de la Fuerza Pública no podrán ejercer la función del sufragio mientras permanezcan en servicio activo, ni intervenir en actividades o debates de partidos o movimientos políticos.

Artículo 5°. *Autorización en participación política.* En cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política se autoriza la participación en política por medio de actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas de los siguientes servidores:

- 5.1. Los pertenecientes a la rama legislativa.
- 5.2. Los pertenecientes a la rama ejecutiva.

5.3. Los pertenecientes a los órganos autónomos e independientes.

5.4. Los particulares que desempeñen funciones públicas en ramas del poder u órganos diferentes a los señalados en el artículo 4° de la presente ley.

Artículo 6°. *Facultades de los servidores con autorización en participación política.* Los servidores públicos que cuenten con autorización legal para participación en política podrán:

6.1. Inscribir militancia o registrarse a partido o movimiento político.

6.2. Participar en la elaboración de documentos institucionales o de campaña política de los partidos o movimientos políticos.

6.3. Asistir y participar en convenciones, reuniones, foros, debates o simposios de actividades partidos y movimientos o controversias políticas.

6.4. Usar prendas, distintivos o publicidad de partidos o movimientos políticos, sin perjuicio que dicha acción se pueda realizar para un candidato, actividad o controversia específica.

6.5. Socializar propaganda, publicidad de partidos o movimientos políticos, sin perjuicio a que dicha acción se pueda realizar para un candidato, actividad o controversia específica.

6.6. Socializar propaganda, publicidad de partidos o movimientos políticos, sin perjuicio a que dicha acción se pueda realizar para un candidato, actividad o controversia específica por medio de redes sociales.

Artículo 7°. *Prohibiciones de los servidores con autorización en participación política:* Los servidores públicos con autorización para participación en política tienen prohibido:

7.1 Integrar, con voz o voto, órganos de dirección o administración de los partidos o movimientos políticos.

7.2. Aceptar vocerías del partido o movimiento político.

7.3. Coaccionar o influenciar a servidores públicos o particulares con el ejercicio del voto u otras causas o intereses políticos.

7.4. Usar bienes fiscales en actividades o controversias políticas.

7.5. Recibir contraprestación por la actividad política.

7.6. Usar bienes del Estado en actividades o controversias políticas.

7.7. Usar información reservada en actividades o controversias políticas.

7.8. Apoyar o rebatir actividades o controversias políticas en las instalaciones de las oficinas públicas o en desarrollo de las funciones de su cargo.

7.9. Utilizar el cargo para participar en las actividades de los partidos y movimientos políticos y en las controversias políticas, sin perjuicio de los derechos previstos en la Constitución y la ley.

7.10. Utilizar el empleo para presionar a particulares o subalternos a respaldar una causa o campaña política o influir en procesos electorales de carácter político partidista.

7.11. Acosar, presionar, o determinar, en cualquier forma, a subalternos para que respalden alguna causa, campaña o controversia política.

7.12. Difundir propaganda electoral a favor o en contra de cualquier partido, agrupación o movimiento político, a través de publicaciones oficiales, estaciones oficiales de televisión o de radio o imprenta pública.

7.13. Favorecer con promociones, bonificaciones, o ascensos indebidos, a quienes dentro de la entidad a su cargo participan en su misma causa o campaña política, sin perjuicio de los concursos que en condiciones públicas de igualdad e imparcialidad ofrezcan tales posibilidades a los servidores públicos.

7.14. Ofrecer algún tipo de beneficio directo, particular, inmediato e indebido para los ciudadanos o para las comunidades, mediante obras o actuaciones de la administración pública, con el objeto de influir en la intención de voto.

7.15. Aducir razones de “buen servicio” para despedir funcionarios de carrera.

7.16. Aceptar la designación o formar parte de directorios y comités de partidos políticos aun cuando no se ejerzan las funciones correspondientes.

7.17. Tener en cuenta la filiación política de los ciudadanos para darles un tratamiento de favor o para ejercer discriminaciones en contra.

7.18. Hacer descuentos o retenciones de sueldos o salarios con destino a los fondos de los partidos políticos o para cualquier finalidad de carácter partidistas. Esta restricción aplica también para homenajes u obsequios a partidos o movimientos políticos o candidatos.

7.19. Realizar colecta de fondos, rifas o cualquier juego de suerte y azar para finalidades políticas, homenajes u obsequios a candidatos, partidos o movimientos políticos.

Artículo 8°. *Actividad política de los miembros de las corporaciones públicas.* Los miembros de las corporaciones públicas de elección popular no cuentan con limitaciones para realizar actividades de los partidos y movimientos políticos ni en las controversias políticas.

Artículo 9. *Pedagogía en los procesos preelectorales*: Las entidades públicas con régimen de derecho público y privado del orden nacional y local deberán realizar dentro de los cuatro meses anteriores a la fecha de elecciones de cualquier proceso electoral mínimo dos (2) inducciones sobre la participación política de que trata la presente ley.

Artículo 10. *Vigencia y derogatoria*. La presente ley rige a partir de la fecha de su promulgación y deroga cualquier norma que le sea contraria.



## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Antecedentes históricos

Debe recordarse que la regulación de la participación política en Colombia ha sido desarrollada en varios escenarios, uno de estos fue en 1957 en donde por vía de plebiscito<sup>1</sup> se prohíbe la participación en política de servidores públicos de carrera administrativa. En 1991 con la Constitución Política<sup>2</sup> se permite de manera

<sup>1</sup> DECRETO 247 DEL 4 DE OCTUBRE DE 1957, Sobre plebiscito para una reforma constitucional, *Diario Oficial*. Año XCIV. N. 29.517. 21, octubre, 1957. PÁG. 10. Ver artículo 6°. “A los empleados y funcionarios públicos de la carrera administrativa les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho de sufragio. El quebrantamiento de esta prohibición constituye causal de mala conducta.” Disponible en: [<http://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1055550>].

<sup>2</sup> “Artículo 127. (...) A los empleados del Estado y de sus entidades descentralizadas que ejerzan jurisdicción, autoridad civil o política, cargos de dirección administrativa, o se desempeñen en los órganos judicial, electoral, de control, les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. Los empleados no contemplados en esta prohibición podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la ley. La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta.” REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSTITUCIÓN

relativa la participación política de servidores públicos excluyendo a los funcionarios judiciales, electorales, de control, al igual que las autoridades civiles o políticas, así como cargos de dirección. Los demás servidores públicos quedaron facultados para participar en política bajo las condiciones que estableciera la ley. Para 2004 se reforma la Constitución con el acto legislativo 02 de 2004<sup>3</sup> señalando que la prohibición cubre a los miembros de la rama judicial, de los órganos electorales, de los organismos de control y de seguridad. En 2004 se expide la Ley 996 la cual reguló la participación en política de los servidores públicos señalando prohibiciones y permisos.

Por el Congreso ya han existido varios intentos por reglamentar esta materia, pero por trámite legislativo no se ha logrado la expedición de la ley. Para lo anterior, téngase en cuenta el Proyecto de ley número 31 de 1999 Cámara, 25 de 2012 Senado, 35 de 2014 Senado, 13 de 2015 Senado, 68 de 2016 Senado y 178 de 2018 Senado.

### Antecedentes jurídicos del orden internacional

La participación en política se constituye en un derecho fundamental. Dicho reconocimiento tiene como base el artículo 23 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>4</sup> la cual establece:

- “1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:
  - a) De participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;
  - b) De votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y
  - c) De tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.
2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.”

CIÓN POLÍTICA. Disponible en: [<http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Colombia/colombia91.pdf>].

<sup>3</sup> República de Colombia, Acto Legislativo 2 del 27 de diciembre de 2004, *Diario Oficial* No. 45.775 de 28 de diciembre de 2004. Disponible en: [[http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto\\_legislativo\\_02\\_2004.html](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_02_2004.html)].

<sup>4</sup> ORGANIZACIÓN DE ESTADOS AMERICANOS. Convención Americana sobre Derechos Humanos. “Pacto de San José de Costa Rica”, San José, Costa Rica, 7 al 22 de noviembre de 1969. Disponible en: [[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)]

### Antecedentes jurídicos del orden interno

Por parte de la Constitución Política se hace evidente que el artículo 2° garantiza la participación de todos en las decisiones políticas, el artículo 3° determina que la soberanía reside exclusivamente en el pueblo, el cual puede ejercerla de manera directa, el artículo 40 determina que todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, el artículo 95 determina que es un deber de la persona y del ciudadano participar en la vida política y el artículo 103 señala los mecanismos de participación para el ejercicio de su soberanía. Como puede apreciarse, es la misma Constitución Política la que desarrolla como aspecto esencial en la democracia un régimen de participación política con el fin de materializar las decisiones del poder constituyente. Y es que esto es así porque la existencia de una democracia implica activismo, decisión, participación y expresión del pueblo por encima de escenarios de abstencionismo pasivo.

Si bien es cierto existen regulaciones legales de mecanismos constitucionales, conforme lo recuerda Ortega-Ruiz<sup>5</sup>, para ejercer la conformación, ejercicio y control del poder político, no es menos cierto que existe un grupo poblacional que por su calidad de empleados del Estado no cuentan con la posibilidad de aplicar su participación política por carecer de una ley integral que desarrolle el artículo 127 de la Constitución Política.

El ordenamiento interno colombiano desarrolla el derecho de participación política de los empleados del Estado en el artículo 127 de la Constitución Política<sup>6</sup> por medio de un régimen diferenciado al establecer una regla prohibitiva absoluta y una regla condicionada relativa. La regla prohibitiva absoluta se impone a los empleados del Estado que se desempeñen en la rama judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad al prohibírseles tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas. La regla condicionada relativa está destinada para los empleados no contemplados anteriormente, los cuales pueden participar en actividades y controversias políticas conforme lo determine una ley estatutaria. Dicho mandato constitucional está redactado en los siguientes términos:

“Artículo 127. Los servidores públicos no podrán celebrar, por sí o por interpuesta persona, o en representación de otro, contrato alguno con entidades públicas o con personas privadas que

manejen o administren recursos públicos, salvo las excepciones legales.

A los empleados del Estado que se desempeñen en la Rama Judicial, en los órganos electorales, de control y de seguridad les está prohibido tomar parte en las actividades de los partidos y movimientos y en las controversias políticas, sin perjuicio de ejercer libremente el derecho al sufragio. A los miembros de la Fuerza Pública en servicio activo se les aplican las limitaciones contempladas en el artículo 219 de la Constitución.

Los empleados no contemplados en esta prohibición solo podrán participar en dichas actividades y controversias en las condiciones que señale la Ley Estatutaria.

La utilización del empleo para presionar a los ciudadanos a respaldar una causa o campaña política constituye causal de mala conducta”.

Las restricciones y prohibiciones para el activismo político por parte de empleados del Estado tienen un soporte constitucional, como es el de la imparcialidad de la función pública, amparar la libertad política, pero, ante todo, defender principios constitucionales como el de la moralidad pública. Lo anterior, conforme las consideraciones dadas por la Corte Constitucional<sup>7</sup> cuando señala que:

“La prohibición de participar en política dirigida a los empleados del Estado se apoya en importantes razones constitucionales que se desprenden de una lectura sistemática de la Carta. En efecto, dicha restricción tiene por objeto (i) preservar el principio de imparcialidad de la función pública, de la apropiación del Estado por uno o varios partidos; (ii) asegurar la prevalencia del interés general sobre el interés particular, ya grupista, sectorial o partidista; (iii) garantizar la igualdad de los ciudadanos y organizaciones políticas, del trato privilegiado e injustificado que autoridades o funcionarios puedan dispensar a personas, movimientos o partidos de su preferencia; (iv) proteger la libertad política del elector y del ciudadano del clientelismo o la coacción por parte de servidores del Estado, mediante el uso abusivo de la investidura oficial y la utilización de los recursos del público; y (v) defender la moralidad pública de la utilización o destinación abusiva de bienes y dineros públicos. En suma, tales principios, valores y derechos constitucionales explican y justifican la limitación de derechos de participación política de que son objeto los servidores del Estado.”.

De conformidad con lo considerado por la Corte Constitucional<sup>8</sup> “la prohibición de participar en el

<sup>5</sup> ORTEGA RUIZ, LUIS GERMÁN. *El acto administrativo en los procesos y procedimientos* / Luis Germán Ortega Ruiz.- Bogotá: Universidad Católica de Colombia, 2018. Disponible en: [<https://publicaciones.ucatolica.edu.co/pdf/el-acto-administrativo-en-los-procesos-y-procedimiento.pdf>]. Pág. 119.

<sup>6</sup> REPÚBLICA DE COLOMBIA. CONSTITUCIÓN POLÍTICA. Disponible en: [http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991\\_pr004.html#127](http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991_pr004.html#127)

<sup>7</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia C-794 del 29 de octubre de 2014, M. P.: Mauricio González Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>].

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia. C-1508 del 8 de noviembre de 2000. M.P. Dr. Jairo Charry Rivas. Disponible en: [<http://corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-1508-00.htm>].

debate político, es, para quien detenta la calidad de funcionario público, como para quien ejerce una función pública que atribuya autoridad, una condición necesaria de la neutralidad en el desempeño de sus funciones.”. Es por dicha condición que en la presente iniciativa van enmarcados dichos sujetos, conforme se aprecia en el articulado del proyecto.

La Corte Constitucional<sup>9</sup> “considera que la participación de los empleados del Estado en las actividades de los partidos y movimientos o en las controversias políticas, se subordina a la expedición de un régimen estatutario que la decreta y establezca las condiciones para ello.”. Es por lo anterior, y conforme el señalado criterio, que este proyecto de ley adquiere importancia para los empleados del Estado, especialmente, para aquellos que estarían autorizados constitucionalmente para participar en política, pero legalmente impedidos por falta del desarrollo legal.

El mandato constitucional que permite la participación política ha sido interpretado por la Corte Constitucional<sup>10</sup>, al señalar que “la prohibición que enuncia el inciso segundo del artículo 127 de la Carta comprende la conducta dirigida a intervenir activa o pasivamente en las diferentes disputas con incidencia electoral directa, apoyando o rechazando, una causa, una organización política o un candidato. No hace parte del significado constitucional de las expresiones “actividades de los partidos y movimientos” y “controversias políticas”, comportamientos que al margen de un debate electoral o de una disputa partidista, tienen como resultado o pueden ser interpretados como la emisión de una opinión o la presentación de una postura respecto de un asunto de interés general”.

La Corte Constitucional<sup>11</sup> tuvo la posibilidad de conocer una demanda de inconstitucionalidad en donde se analizaban normas jurídicas expedidas en vigencia del anterior régimen constitucional, es decir, el de la Constitución de 1886. En dichas normas se tenía como regla absoluta la imposibilidad de participar en política por parte de los empleados del Estado, por lo cual, y ante las nuevas disposiciones constitucionales de 1991 sobre participación política de éstos, determinó declarar parcialmente inexecutable el artículo 10 del decreto 2400 de 1968, el numeral 20 del artículo 15 de la Ley 13 de 1984, el artículo 158 del Código Penal (Decreto ley 100 de

1980). 16 y 17 del artículo 6° del Decreto 1647 de 1991; el artículo 10 del Decreto-ley 2400 de 1968, el artículo 15 (numeral 20) de la Ley 13 de 1984 y el artículo 158 del Código Penal aplicando la regla de participación política relativa de los empleados del Estado.

El presente proyecto de ley tuvo en cuenta las consideraciones dadas por la Corte Constitucional para entender sistemáticamente el concepto de *controversias políticas*, con el fin de no aplicar una interpretación que vulnerara la libertad de expresión y libertades políticas de los servidores del Estado. Por ello se tuvo en consideración el siguiente aparte, el cual sirvió de sustento para uno de los artículos del proyecto, en el cual se establecen las definiciones que servirán de interpretación de la iniciativa. Dicha consideración de la Corte Constitucional<sup>12</sup> señala:

“Ello exige una ciudadanía deliberante y la tutela de las libertades que son funcionales a la discusión. Aceptar que el segundo inciso del artículo 127 impone una limitación a la posibilidad de deliberar, amplía excesivamente una prohibición que tiene como destinatarios exclusivos a los miembros de la fuerza pública. Se trataría, en contra de su carácter especial, de una prohibición para todos, incompatible con un régimen democrático”.

Finalmente, y atendiendo a los mencionados pronunciamientos jurisprudenciales, los mandatos constitucionales y los principios democráticos que exigen la materialización de la expresión soberana, en conjunto con la necesidad de desarrollar el artículo 127 de la Constitución Política, se presenta este proyecto de ley para que el Congreso de la República implemente la participación política de los empleados del Estado.

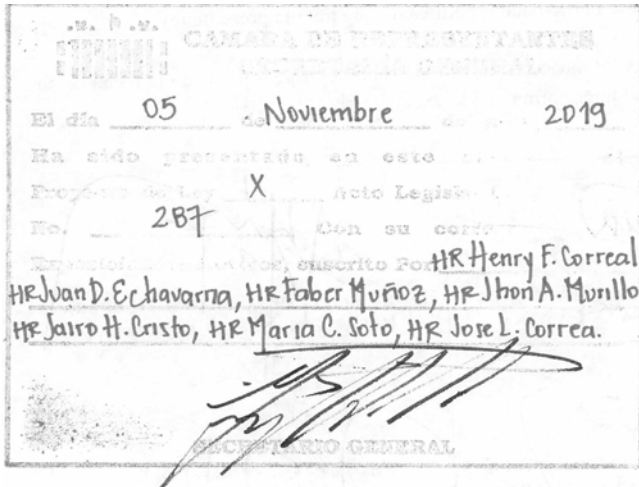
 JUAN DIEGO ECHAVARRÍA SÁNCHEZ REPRESENTANTE A LA CÁMARA	 HENRY FERNANDO CORREAL HERRERA REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 JAIRO HUMBERTO CRISTO CORREA REPRESENTANTE A LA CÁMARA	 JOSÉ LUIS CORREA LÓPEZ REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 JUAN CARLOS REINALES AGUDELO REPRESENTANTE A LA CÁMARA	 FABER ALBERTO MUÑOZ CERÓN REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 MARÍA CRISTINA SOTO DE GÓMEZ REPRESENTANTE A LA CÁMARA	 JHON ARLEY MURILLO BENÍTEZ REPRESENTANTE A LA CÁMARA
 Andrés Calle.	 A. Lemero Jara

<sup>9</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-794 del 29 de octubre de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>].

<sup>10</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-794 del 29 de octubre de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>].

<sup>11</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-454 del 13 de octubre de 1993. M.P. José Gregorio Hernández Galindo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1993/c-454-93.htm>].

<sup>12</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia C-794 del 29 de octubre de 2014, M.P. Mauricio González Cuervo. Disponible en: [<http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/C-794-14.htm>].



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 288 DE 2019  
CÁMARA**

*por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos.*

El Congreso de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales,

**DECRETA:**

Artículo 1°. El artículo 256 del Código Civil Colombiano quedará así:

**Artículo 256. Visitas.** Al padre o madre de cuyo cuidado personal se sacaren los hijos, no por eso se prohibirá visitarlos con la frecuencia y libertad que el juez juzgare convenientes. Así mismo, teniendo en cuenta las particularidades del caso en concreto y atendiendo al interés superior del niño, niña o adolescente, el juez ordenará la regulación de visitas respecto de los ascendientes legítimos en segundo grado de consanguinidad por línea materna o paterna, cuando estos no tuvieren el cuidado personal de los nietos y nietas o en los eventos en que los progenitores nieguen o sustraigan a sus hijos de la relación con estos.

Artículo 2°. Adiciónese el siguiente numeral al artículo 389 del Código General del Proceso, el cual quedará así:

**Artículo 389. Contenido de la sentencia de nulidad o de divorcio.** La sentencia que decrete la nulidad del matrimonio civil, el divorcio o la cesación de efectos civiles de matrimonio católico dispondrá (...)

- 6. Regular las visitas con los abuelos paternos y maternos.

Artículo 3°. El artículo 59 de la Ley 1098 del 2006 quedará así:

**Artículo 59. Ubicación en hogar sustituto.** Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen.

Antes de tomar esta medida los abuelos tienen derecho a ser oídos en los procedimientos de adopción de sus nietos. Deben ser notificados de la acción y, una vez notificados, comparecer y

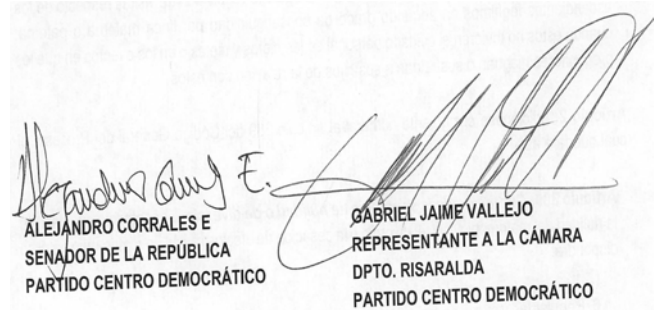
presentar sus planteamientos, los cuales deberán ser tenidos en cuenta.

En ningún caso podrá otorgarse a personas residentes en el exterior ni podrá salir del país el niño, niña o adolescente sujeto a esta medida de protección. Sin autorización expresa de la autoridad competente.

El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asignará un aporte mensual al hogar sustituto para atender exclusivamente a los gastos del niño, niña o adolescente. Mientras dure la medida el Instituto se subrogará en los derechos contra toda persona que por ley deba alimentos al niño, niña o adolescente. En ningún caso se establecerá relación laboral entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los responsables del hogar sustituto.

Parágrafo. En el caso de los niños, niñas y adolescentes indígenas, se propenderá como primera opción, la ubicación del menor en una familia indígena. El ICBF asegurará a dichas familias indígenas el aporte mensual de que trata este artículo.

Artículo 4°. Esta ley rige desde el momento de su sanción y publicación.



**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I. JUSTIFICACIÓN**

Este proyecto surge de la necesidad de establecer un marco jurídico especial que garantice el derecho fundamental de los niños a la familia, en especial, el acompañamiento de los abuelos en todas las etapas de su crecimiento.

Actualmente, los abuelos deben someterse a procedimientos judiciales engorrosos para poder acceder al régimen de visitas pues las normas de nuestro código civil no los legitima, por esta razón se ven abocados a acudir a la acción de tutela para que se les garantice este derecho, sin embargo, la mayoría de estas decisiones le son adversas a los abuelos y solo algunos casos son seleccionados por la Corte Constitucional, cuya jurisprudencia analizaremos más adelante.

**Importancia de la relación Nietos - Abuelos<sup>1</sup>**

La relación de los abuelos con sus nietos es de gran importancia para sus vidas, toda vez que son

<sup>1</sup> Tomado de la exposición de motivos del Proyecto de ley número 37 de 2013 Cámara, “por medio de la cual se modifican los artículos 61, 254, 255, 256, 266 y 306; del Código Civil Colombiano, los artículos 443, 444, 446, 448 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y los artículos 14, 20(2), 22, 23, 44, 53(3), 59 de la Ley 1098 de 2006. [Ley de la Relación Nietos Abuelos]”. *Gaceta del Congreso* 582 de 2013.

una fuente importante de apoyo social, en múltiples investigaciones se ha demostrado que las personas se sienten mucho más satisfechas con sus vidas y se autoperceben como más sanas en la medida en que están satisfechas con sus relaciones familiares y sociales. Tanto los niños como los abuelos obtienen:

1. Apoyo emocional, afectivo o expresivo: comparten sentimientos, pensamientos y experiencias, disponen de alguien con quien hablar, se sienten queridos, valorados y respetados, etc.
2. Apoyo informacional o estratégico: el consejo o la información que sirve de ayuda para superar situaciones estresantes o problemas por resolver.
3. Apoyo material tangible o instrumental: prestación de ayuda material o de servicios como ayuda en el hogar, acompañamiento para visitar al médico, etc.

En razón a lo anterior, este proyecto busca solucionar un vacío legal que actualmente les impide a los niños el disfrute pleno de su familia y crecer de la mano de sus abuelos, reivindicando el papel fundamental de éstos en la sociedad y en especial como un acto de justicia social para quienes son el pilar de la familia.

## II. ANTECEDENTES

En el año 2013 se presentó al Congreso de la República el Proyecto de ley número 37 de 2013, *por medio de la cual se modifican los artículos 61, 254, 255, 256, 266 y 306; del Código Civil Colombiano, los artículos 443, 444, 446, 448 del Código General del Proceso (Ley 1564 de 2012) y los artículos 14, 20(2), 22, 23, 44, 53(3), 59 de la Ley 1098 de 2006*, autoría de la Senadora del Partido Conservador Olga Suárez Mira y el Representante de la misma colectividad Germán Blanco Álvarez, el objetivo principal del proyecto era: *Consolidar jurídicamente la relación que existe entre abuelos y nietos; Iniciativa que pretende reconocer uno de los vínculos más importantes y enriquecedores formados entre abuelos y nietos, pues a pesar de la diferencia generacional que existe, es de gran beneficio para ambas partes; los adultos mayores se sienten amados, productivos y útiles, mientras que los niños desarrollan seguridad y se forman en valores*, lastimosamente esta iniciativa fue archivada por falta de trámite en la Cámara de Representantes.

## III. MARCO LEGAL

La Convención sobre los Derechos del Niño, es clara en afirmar que la familia es el **grupo fundamental de la sociedad y medio natural para el crecimiento y el bienestar de todos sus miembros, y en particular de los niños**, razón por la cual **debe recibir la protección y asistencia necesarias para poder asumir plenamente sus responsabilidades dentro de la comunidad**, siendo el espacio propicio para que los niños, niñas y adolescentes crezcan en medio de la felicidad, el amor y la comprensión, y así, potenciar su pleno desarrollo, brindándole además las herramientas para asumir una vida independiente,

guiados por los principios de dignidad, autonomía, libertad, igualdad y solidaridad.

Acogiendo los principios rectores de la Convención, la Constitución Política de Colombia reconoce que la familia es la Institución básica de la sociedad (artículo 5°), a la cual el Estado y la sociedad deben garantizar su protección integral (artículo 42); asimismo, tener una familia y no ser separado de ella, es un derecho fundamental de los niños, niñas y adolescentes (artículo 44), que además debe garantizarles el desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos (artículo 44), como lo es la educación (artículo 67).

El Código de Infancia y Adolescencia, reafirma estas disposiciones, agregando además, que los padres y cuidadores deben velar por cuidado personal de los niños, niñas y adolescentes (artículo 23) y que es obligación de la familia, la sociedad y el Estado, formar a los niños, las niñas y los adolescentes en el ejercicio responsable de los derechos (artículo 15), esto es, las obligaciones cívicas y sociales que corresponden a los menores de edad como sujetos de derechos y de responsabilidades.

Sin embargo, como se menciona en el acápite anterior, la legislación actual no es acorde con el desarrollo científico y normativo que garantiza el derecho fundamental de los niños a la familia, razón por la cual este derecho ha tenido un desarrollo jurisprudencial.

### Jurisprudencia

Teniendo en cuenta la ausencia de un marco jurídico claro, la Jurisprudencia tanto de la Corte Suprema de Justicia, como de la Corte Constitucional ha sido contradictoria, generando una confusión para los jueces de familia, que son los llamados a resolver este tipo de controversias.

#### - Sentencia de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia (STC), 5420-2017 de abril 21 de 2017:

“De acuerdo a lo anterior, le asiste razón a la demandada ya que si bien es innegable el vínculo familiar entre los abuelos y nietos, **no por ello se les permite a los abuelos acceder a las garantías que sólo le corresponden a los directos padres**, cual es, ejercer los mecanismos relativos a la patria potestad, dentro de los que incluye la **reglamentación de visitas**, pues la misma **es privativa y exclusiva para ser ejercida por los padres**”. (Negrita fuera del texto original).

#### - Corte Constitucional - Sentencias T-189 de 2003, T-900 de 2006 y T- 428 de 2018.

“Resulta innegable y se apoya precisamente en el interés superior del niño que, **como regla general y salvo decisión judicial en contrario, a los menores les asiste el derecho a conocer, tratarse y compartir con los miembros de la familia, incluidos los abuelos**, y, preferiblemente, sin que tuviera que acudir a una instancia judicial o administrativa para lograr estos acercamientos, sino que progenitores y familia cercana logran que el trato se dé por encima de las diferencias que como adultos tengan.

Si esto no ocurre, y sólo excepcionalmente, se puede acudir a la jurisdicción de familia para que, garantizado el interés superior del menor y respetando la voluntad de quienes ejercen la potestad parental y el cuidado personal, **se facilite la comunicación del menor con su familia extensa.**

Con esta clase de precisiones se deja en claro que no está en duda el derecho del niño de relacionarse y compartir con sus abuelos maternos y de éstos con su nieto, como lo ha entendido la jurisprudencia de la Corte, pero en estos casos **debe privilegiarse el interés del menor y no el de las otras personas cercanas a él**, así se trate de sus progenitores, de sus abuelos u otros parientes.

(...)

Por ello, también, en estas circunstancias, lo cierto es que **el ordenamiento jurídico no prevé ninguna acción judicial idónea que permita, con toda claridad, restablecer de manera efectiva el contacto con la familia extensa, diferente al proceso de regulación de visitas.** A juicio de la Sala,

en estos casos la competencia general del juez de familia en asuntos que, de conformidad con el artículo 21, numeral 14, del CGP, está llamado a resolver “con conocimiento de causa, o breve y sumariamente, o con prudente juicio o a manera de árbitro” no logra satisfacer, en esa jurisdicción, el Interés superior del menor, que es un principio de rango constitucional insoslayable, (negrita fuera de texto).

Como bien lo señala la honorable Corte Constitucional, no existe en el ordenamiento jurídico una acción judicial idónea que permita restablecer de manera efectiva el contacto con la familia extensa, razón por la cual, es el legislador el llamado a llenar este vacío legal y garantizar el derecho fundamental de los niños a la familia extensa.

**IV. CONTENIDO DEL PROYECTO**

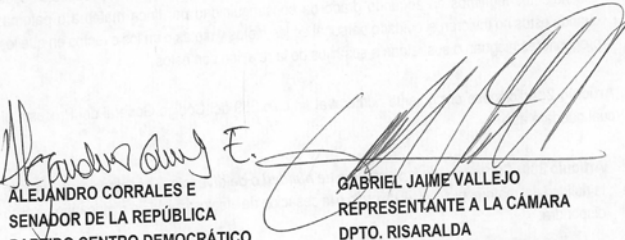
El proyecto de ley se compone de 4° artículos mediante los cuales se modifican los artículos 256 del Código Civil, 389 del Código de Procedimiento Civil, y 59 del Código de la Infancia y Adolescencia, como se expone a continuación:

NORMA ACTUAL	PROYECTO DE LEY
<p><b>Artículo 256. Visitas.</b> Al padre o madre de cuyo cuidado personal se sacaren los hijos, no por eso se prohibirá visitarlos con la frecuencia y libertad que el juez juzgare convenientes.</p>	<p><b>Artículo 1°.</b> El artículo 256 del Código Civil Colombiano quedará así:  <b>Artículo 256. Visitas.</b> Al padre o madre de cuyo cuidado personal se sacaren los hijos, no por eso se prohibirá visitarlos con la frecuencia y libertad que el juez juzgare convenientes. <u>Así mismo, teniendo en cuenta las particularidades del caso en concreto y atendiendo al interés superior del niño niña o adolescente, el juez ordenará la regulación de visitas respecto de los ascendientes legítimos en segundo grado de consanguinidad por línea materna o paterna, cuando estos no tuvieren el cuidado personal de los nietos y nietas o en los eventos en que los progenitores nieguen o sustraigan a sus hijos de la relación con estos.</u></p>
<p><b>Nuevo</b></p>	<p><b>Artículo 2°.</b> Adiciónese el siguiente numeral al artículo 389 del Código General del Proceso, el cual quedará así:  <b>Artículo 389. Contenido de la sentencia de nulidad o de divorcio.</b> La sentencia que decreta la nulidad del matrimonio civil, el divorcio o la cesación de efectos civiles de matrimonio católico dispondrá: (...)          6. Regular las visitas con los abuelos paternos y maternos.</p>
<p><b>Artículo 59. Ubicación En Hogar Sustituto.</b> Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen.</p> <p>Esta medida se decretará por el menor tiempo posible de acuerdo con las circunstancias y los objetivos que se persiguen sin que pueda exceder de seis (6) meses. El Defensor de Familia podrá prorrogarla, por causa justificada, hasta por un término igual al inicial, previo concepto favorable del Jefe Jurídico de la Dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En ningún caso podrá otorgarse a personas residentes en el exterior ni podrá salir del país el niño, niña o adolescente sujeto a esta medida de protección, sin autorización expresa de la autoridad competente.</p>	<p><b>Artículo 3°.</b> El artículo 59 de la Ley 1098 del 2006 quedará así:  <b>Artículo 59. Ubicación en hogar sustituto.</b> Es una medida de protección provisional que toma la autoridad competente y consiste en la ubicación del niño, niña o adolescente en una familia que se compromete a brindarle el cuidado y atención necesarios en sustitución de la familia de origen.  <b>Antes de tomar esta medida los abuelos tienen derecho a ser oídos en los procedimientos de adopción de sus nietos. Deben ser notificados de la acción y, una vez notificados, comparecer y presentar sus planteamientos, los cuales deberán ser tenidos en cuenta.</b></p> <p>Esta medida se decretará por el menor tiempo posible de acuerdo con las circunstancias y los objetivos que se persiguen sin que pueda exceder de seis (6) meses. El Defensor de Familia podrá prorrogarla, por causa justificada, hasta por un término igual al inicial, previo concepto favorable del Jefe Jurídico de la Dirección Regional del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar. En ningún caso podrá otorgarse a personas residentes en el exterior ni podrá salir del país el niño, niña o adolescente sujeto a esta medida de protección. Sin autorización expresa de la autoridad competente.</p>



NORMA ACTUAL	PROYECTO DE LEY
<p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asignará un aporte mensual al hogar sustituto para atender exclusivamente a los gastos del niño, niña o adolescente. Mientras dure la medida el Instituto se subrogará en los derechos contra toda persona que por ley deba alimentos al niño, niña o adolescente. En ningún caso se establecerá relación laboral entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los responsables del hogar sustituto.</p> <p>Parágrafo. En el caso de los niños, niñas y adolescentes Indígenas, se propenderá como primera opción, la ubicación del menor en una familia indígena. El ICBF asegurará a dichas familias indígenas el aporte mensual de que trata este artículo.</p>	<p>El Instituto Colombiano de Bienestar Familiar asignará un aporte mensual al hogar sustituto para atender exclusivamente a los gastos del niño, niña o adolescente. Mientras dure la medida el Instituto se subrogará en los derechos contra toda persona que por ley deba alimentos al niño, niña o adolescente. En ningún caso se establecerá relación laboral entre el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y los responsables del hogar sustituto.</p> <p><b>Parágrafo.</b> En el caso de los niños, niñas y adolescentes indígenas, se propenderá como primera opción, la ubicación del menor en una familia indígena. El ICBF asegurará a dichas familias indígenas el aporte mensual de que trata este artículo.</p>
	<p><b>Artículo 4°.</b> Esta ley rige desde el momento de su sanción y publicación.</p>

Cordialmente,



ALEJANDRO CORRALES E.  
SENADOR DE LA REPÚBLICA  
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

GABRIEL JAIME VALLEJO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
DPTO. RISARALDA  
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 05 de Noviembre del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
No. 288 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por:  
Hs Alejandro Corrales, Hr Gabriel Vallejo

SECRETARIO GENERAL

\*\*\*

## PROYECTO DE LEY NÚMERO 289 DE 2019 CÁMARA

por medio de la cual se establece una amnistía para las emisoras comunitarias deudoras de multas y amonestaciones por infracciones al servicio de radiodifusión sonora, y se dictan otras disposiciones.

El Congreso de Colombia, en uso de sus facultades constitucionales y legales.

DECRETA:

**Artículo 1°.** *Objeto de la ley.* La presente ley tiene por objeto establecer una amnistía por única vez a las emisoras comunitarias deudoras de intereses por multas y amonestaciones derivadas de infracciones al servicio de radiodifusión sonora.

**Artículo 2°.** A partir de la promulgación de la presente ley, por única vez y por un término de un (1) año, todas las emisoras comunitarias que tengan pendiente el pago de multas y amonestaciones derivadas de infracciones a las normas del servicio

de radiodifusión sonora, podrán acogerse a un descuento del ciento por ciento (100%) del total de su deuda por la sanción.

**Artículo 3°.** A partir de la entrada en vigencia de la presente ley, el Gobierno nacional tendrá seis (6) meses para su reglamentación e implementación.

**Artículo 4°.** *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su sanción y promulgación.



ALEJANDRO CORRALES E.  
SENADOR DE LA REPÚBLICA  
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

GABRIEL JAIME VALLEJO  
REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
DPTO. RISARALDA  
PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. SOBRE LAS EMISORAS COMUNI- TARIAS Y SU SERVICIO SOCIAL

Los orígenes de la radio en Colombia se remontan al año 1929 con la fundación de la primera radiodifusora, la HJN, a la que más tarde se uniría La Voz de Barranquilla, la primera de la costa Caribe, y la HKF, que nació en 1931 como la primera emisora comercial del país. Sin embargo, fue en 1947 cuando las historias comenzaron a llegar a los pueblos y municipios más recónditos de Colombia como espacios alternativos, independientes y necesarios para que los territorios abrazados por la soledad también lograran narrar los sucesos que determinaban el curso de la historia, dando así origen a lo que hoy conocemos como radios comunitarias.<sup>1</sup>

Por su esencia de convertirse en un medio alternativo alejado de las típicas noticias de violencia que cada vez se tornaban más comunes en Colombia para la segunda mitad del siglo XX, y como una necesidad de combatir la desigualdad por medio de la educación y el conocimiento,

<sup>1</sup> Osorio Guilliot, A., y Vargas, D. (2019) "Radios comunitarias: paz, pluralidad y territorio". Bogotá: Diario *El Espectador* [En línea], disponible en: <https://www.elespectador.com/entretenimiento/medios/radios-comunitarias-paz-pluralidad-y-territorio-articulo-879504>, tomado: 14 de octubre de 2019.

surgió la primera radio comunitaria, conocida como “Radio Sutatenza”. Nacida en un pequeño municipio boyacense que lleva su mismo nombre, y que a comienzos de los años 50 se componía de casi 7.000 habitantes, la mayoría de ellos campesinos y con altas cifras de analfabetización, esta emisora comenzó su programación con clases sobre letras, números, salud, economía, trabajo y conservación del suelo y la vivienda.<sup>2</sup>

Desde ese entonces se ha venido consolidando este modelo de medio de comunicación en beneficio de las personas de la comunidad no solo proporcionando programas y servicios de información educación y entretenimiento, sino además representando los intereses de la comunidad ante el Estado y los espacios de poder. Con esta **última** labor las radios comunitarias se distancian de los medios de comunicación comerciales y de servicio público, pues las radios comunitarias no sólo buscan a los oyentes como anunciantes o como sujetos que deben ser informados. A los miembros de la comunidad les brinda la oportunidad de convertirse en productores “de información y de opinión” que a la vez vinculan a su visión de mundo y a sus demandas sociales.<sup>3</sup>

Actualmente, existen en Colombia 626 radios comunitarias que reciben ayuda del Estado. Si bien el monto de dicha ayuda no es realmente significativo, su alcance en las comunidades ha generado importantes resultados pedagógicos y sociales, convirtiéndose en un servicio social de alto impacto en las zonas más alejadas de nuestro país. Es así como en diferentes regiones rurales hay emisoras locales comunitarias donde los habitantes de la zona expresan sus inquietudes y la necesidad de una mejor calidad de vida y mayor organización social, convirtiéndose en una forma fundamental de comunicación a través de la cual es posible entender qué sucede en los municipios apartados, y, por encima de todo, de visibilizar a los protagonistas de importantes historias de valor y trabajo. Las pautas son ofrecidas a los tenderos de barrio, el zapatero del lugar, el panadero, la costurera, y en fin, todos aquellos que evidencian el valor del trabajo en comunidad.<sup>4</sup>

**2. CANTIDAD DE EMISORAS COMUNITARIAS SANCIONADAS EN COLOMBIA**

De acuerdo a lo registrado por la Subdirección de Radiodifusión Sonora del Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, en

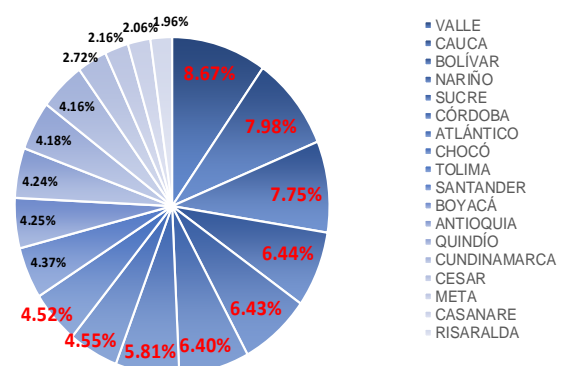
Colombia operan 626 emisoras comunitarias y de estas, 206 (cerca de la tercera parte del total) presentan deudas ante el MinTIC por efecto de multas o amonestaciones, que alcanzan un total de COP\$1.565 millones.

**El Cuadro 1 correlaciona los departamentos y el número de emisoras con las deudas registradas ante la autoridad.**

Departamento	Deuda Registrada	Emisoras con Deuda
Valle	\$135,644,500	14
Cauca	\$124,849,571	15
Bolívar	\$121,238,000	9
Nariño	\$100,862,000	13
Sucre	\$100,715,000	8
Córdoba	\$100,149,403	12
Atlántico	\$90,862,000	8
Chocó	\$71,185,000	5
Tolima	\$70,669,000	5
Santander	\$68,400,000	13
Boyacá	\$66,579,000	11
Antioquia	\$66,316,000	10
Quindío	\$65,351,000	4
Cundinamarca	\$65,035,000	15
Cesar	\$42,574,990	8
Meta	\$33,817,000	5
Casanare	\$32,194,000	7
Risaralda	\$30,714,000	3
Magdalena	\$30,510,000	6
Huila	\$30,464,000	5
Norte de Santander	\$28,885,000	9
La Guajira	\$23,336,000	4
Putumayo	\$18,243,494	3
Caldas	\$17,117,000	3
Caquetá	\$16,385,000	2
Guaviare	\$5,212,000	1
Distrito Capital	\$2,738,000	2
Arauca	\$2,692,000	1
Guainía	\$2,366,000	1
Vaupés	\$11,000	1
<b>Total General</b>	<b>\$1,565,114,958</b>	<b>206</b>

Frente a lo anterior, la participación de la deuda por Departamento se puede ver en la Gráfica 1. Es importante anotar que los departamentos consignados en la gráfica constituyen el Pareto del total de la deuda, es decir, más del 80%; aquellos señalados en rojo (9 departamentos) son los mayores concentradores de la deuda con cerca del 60% del total.

**PARTICIPACIÓN DE LOS DEPARTAMENTOS EN EL TOTAL DE LA DEUDA**



<sup>2</sup> Ibídem.

<sup>3</sup> Zúñiga, D, y Grattan, S. (2019) “Papel de las radios comunitarias en el proceso de consolidación de la paz en Colombia”. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Ponencia para la Cátedra Unesco de Comunicación. [En Línea], disponible en: [https://www.javeriana.edu.co/unesco/humanidadesDigitales/ponencias/IV\\_24.html](https://www.javeriana.edu.co/unesco/humanidadesDigitales/ponencias/IV_24.html), tomado: 14 de octubre de 2019.

<sup>4</sup> Red Cultural del Banco de la República de Colombia (2019) “Radio comunitaria”. Bogotá: Banco de la República. [En línea], disponible en: [https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Radio\\_comunitaria](https://enciclopedia.banrepcultural.org/index.php/Radio_comunitaria), tomado: 14 de octubre de 2019.

Frente al tipo de decisión, cabe señalar que el monto en etapa de investigación en proceso aduce a COP\$274 millones, mientras que las ya sancionadas alcanzan un monto total de COP\$1.120 millones. Información referente a otras deudas, asciende a COP\$171 millones. Cerca del 23% de los actos administrativos sancionatorios fueron emitidos en el año 2019, 14% entre los años 2017 - 2018, y 20% entre los años 2015 - 2016; para los registros restantes no se señala la fecha del acto administrativo.

Las emisoras comunitarias, al carecer de apoyo estatal para su financiamiento y frente a

las diferentes dificultades que tienen para ser sostenibles financieramente, enfrentan una crisis que amenaza con su cierre. La permanencia de las mismas -como organizaciones sin ánimo de lucro- se sustenta a partir de la capacidad de generar recursos suficientes para su funcionamiento, lo cual las obliga a desarrollar proyectos viables que devenguen en su auto-sostenimiento y a diversificar las fuentes de ingreso por la vía de aportes de los asociados, colaboraciones/donaciones, contenidos patrocinados, entre otros.

### 3. RESULTADOS DE LAS AMNISTÍAS

PAÍS	EXENCIÓN/AMNISTÍA/CONDONACIÓN	EFECTO
COLOMBIA	Decreto Mineducación 2636 de 2012: <i>incentivo a la permanencia y calidad de la Educación Superior por medio de la condonación de la deuda de los créditos otorgados a través del Icetex.</i> Programa <i>Generación E</i> del Ministerio de Educación, para el impulso a la gratuidad y la excelencia para el fortalecimiento de la educación superior. Programa <i>Ser Pilo Paga</i> .	11.425 estudiantes con condonación del 25% del crédito por graduación. 158 condonaciones del 100% del valor adeudado por mejores resultados en las pruebas Saber Pro (Icetex, 2018) 50.109 créditos condonados en las diferentes líneas del programa <i>Generación E</i> de Mineducación Para la vigencia 2018, 39.994 estudiantes beneficiados con créditos condonables en el programa <i>Ser Pilo Paga</i> (inversión aproximada de cerca de COP\$1,8 Billones)
MÉXICO	Programa de Condonación de Adeudos	100% de multas fiscales, recargos y gastos de ejecución ordinarios de contribuciones de 2014 a 2019, y débitos anteriores a 2014, lo que beneficiará a ciudadanos y empresas para ponerse al corriente en sus obligaciones fiscales. La condonación es aplicable a los impuestos sobre adquisición de inmuebles, predial, sobre espectáculos públicos, loterías, rifas, sorteos y concursos; nóminas, tenencia o uso de vehículos, por la prestación de servicios de hospedaje, derechos por el suministro de agua, derechos de descarga a la red de drenaje, derechos de control vehicular (refrendo) y multas por infracciones a las disposiciones fiscales distintas a las obligaciones de pago.
COSTA RICA	Ley 9587 de 2018 “Autorización para la condonación tributaria en el régimen municipal”	Las municipalidades que otorguen a los sujetos pasivos, por <b>única</b> vez, la condonación total del pago de los recargos, los intereses y las multas que adeuden a la municipalidad por concepto de impuestos, tasas, servicios municipales y el impuesto sobre bienes inmuebles, hasta el cierre del trimestre inmediato anterior a la entrada en vigencia de la ley.

### 4. IMPACTO FISCAL

La presente iniciativa no ordena gasto alguno a la luz de lo concebido en el artículo 7° de la Ley 819 de 2003. Sin embargo, es necesaria la revisión del impacto de esta amnistía sobre el Fondo TIC, más precisamente en lo determinado para la radiodifusión sonora.

### 5. NECESIDAD DEL PROYECTO

En 1997 con el Decreto 1447 de 1995, el Ministerio de Comunicaciones comenzó la adjudicación de licencias para radios comunitarias. En ese momento se las caracterizó como asociaciones independientes, sin ánimo de lucro, voceras de comunidades geográficas o con intereses específicos, dedicadas

al pluralismo y la diversidad que comprometen activamente a los ciudadanos y grupos sociales y culturales en la práctica de comunicación.<sup>5</sup>

Desde la puesta en marcha de Radio Sutatenza, las radios comunitarias han prestado un servicio social esencial para la construcción de paz y consolidación del pluralismo en nuestro país. Es

<sup>5</sup> Zúñiga, D., y Grattan, S. (2019) “Papel de las radios comunitarias en el proceso de consolidación de la paz en Colombia”. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana, Ponencia para la Cátedra Unesco de Comunicación. [En Línea], disponible en: [https://www.javeriana.edu.co/unesco/humanidadesDigitales/ponencias/IV\\_24.html](https://www.javeriana.edu.co/unesco/humanidadesDigitales/ponencias/IV_24.html), tomado: 14 de octubre de 2019.

por esta razón que consideramos este proyecto de ley una necesidad imperiosa para fomentar el funcionamiento de estos medios de comunicación alternativos que por su esencia no cuentan con los recursos necesarios para pagar las multas y amonestaciones que hoy aquejan a más de la tercera parte de las radios comunitarias operativas en Colombia.

**6. CONTENIDO**

Este proyecto está conformado por 4 artículos organizados de la siguiente manera: en el primero se define el objetivo de la Ley, la cual busca establecer una amnistía a las emisoras comunitarias deudoras de multas o infracciones al servicio de radiodifusión sonora ante las autoridades de comunicaciones.

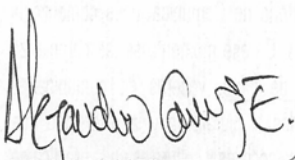
En el segundo artículo se establecen los términos de la amnistía y los requisitos para que las emisoras comunitarias con deudas pendientes puedan aplicar a ella.


En el tercer artículo se establece un término de seis (6) meses para que el Gobierno nacional reglamente la presente ley.

Finalmente, el cuarto artículo contiene los términos de la vigencia de la ley.

En los términos anteriormente expuestos, ponemos a consideración del Honorable Congreso de la República el presente proyecto de ley.

Cordialmente,


  
**ALEJANDRO CORRALES E**  
 SENADOR DE LA REPÚBLICA  
 PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

  
**GABRIEL JAIME VALLEJO**  
 REPRESENTANTE A LA CÁMARA  
 DPTO. RISARALDA  
 PARTIDO CENTRO DEMOCRÁTICO

ab. N.º. CAMARA DE REPRESENTANTES  
 SECRETARÍA GENERAL

El día 05 de Noviembre del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el  
 Proyecto de Ley X Acto Legislativo \_\_\_\_\_  
 No. 289 Con su correspondiente  
 Exposición de Motivos, suscrito Por: \_\_\_\_\_  
HS Alejandro Corrales, HR Gabriel Vallejo

  
 SECRETARIO GENERAL

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 290 DE 2019  
 CÁMARA**

*por medio de la cual se deroga la Ley 54 de 1989 y se establecen nuevas reglas para determinar el orden de los apellidos.*

Bogotá, D. C., 6 de noviembre de 2019

Doctor

JORGE HUMBERTO MANTILLA

Secretario General

Cámara de Representantes


Ciudad

**Asunto:** Radicación de proyecto de ley, *por medio de la cual se deroga la ley 54 de 1989 y se establecen nuevas reglas para determinar el orden de los apellidos.*

Respetado Secretario General,

En nuestra calidad de Congresistas de la República y en uso de las atribuciones que nos han sido conferidas constitucional y legalmente, nos permitimos respetuosamente radicar el proyecto de ley de la referencia y, en consecuencia, le solicitamos se sirva dar inicio al trámite legislativo respectivo.

Por los honorables representantes,

  
**MARIA JOSE PIZARRO RODRIGUEZ**  
 Representante a la Cámara  
 Coalición Decentes

  
**GUSTAVO LONDONO GARCÍA**  
 Representante a la Cámara  
 Centro Democrático

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 290 DE 2019  
 CÁMARA**

*por medio de la cual se deroga la Ley 54 de 1989 y se establecen nuevas reglas para determinar el orden de los apellidos*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1º. El artículo 53 del Decreto 1260 de 1970 quedará así:

En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del menor, el primer apellido de la madre y el primer apellido del padre, en el orden que decidan de común acuerdo. Si no hicieren ninguna manifestación al respecto o si estuvieren en desacuerdo, el funcionario encargado sorteará el orden de los apellidos de conformidad con el procedimiento que, para tal efecto, establezca la autoridad competente.

Esta norma rige para los hijos matrimoniales, extramatrimoniales, adoptivos, de unión marital de hecho o con paternidad declarada judicialmente.

Si el menor es reconocido solo por uno de los padres, llevará los dos apellidos de quien lo reconoce

si los tuviere, en caso de contar con un solo apellido, se podrá duplicar su apellido para el menor.

El orden en que se inscriban los apellidos del primer hijo regirá para las inscripciones de los hijos posteriores de la misma pareja, en caso de existir.

Artículo 2°. Los progenitores, de común acuerdo, podrán optar por inscribir sus hijos con un solo apellido, en caso de desacuerdo respecto del único apellido, el funcionario encargado lo sorteará de conformidad con el procedimiento que establezca la autoridad competente.

Artículo 3°. Las personas que 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 6°, inciso 1°, del Decreto 999 de 1988.

Artículo 4°. La presente ley rige desde la fecha de su promulgación y deroga la Ley 54 de 1989, el Decreto 2592 de 1989 y todas las demás disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables congresistas,



MARÍA JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara  
Coalición Decentes



GUSTAVO LONDOÑO GARCÍA  
Representante a la Cámara  
Centro Democrático

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### 1. OBJETO

Este proyecto de ley tiene como objetivo establecer nuevas reglas para determinar el orden de los apellidos con el fin de que estas sean consensuadas por la pareja al momento del registro de nacimiento del menor, como un acto de igualdad entre los roles que ejerce tanto el padre como la madre.

### 2. INTRODUCCIÓN

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.

Bajo ese argumento y teniendo en cuenta lo establecido en el artículo 13 de la Constitución Política que declara: “todas las personas son iguales ante la ley”, consideramos que esta premisa incluye y permea los derechos y deberes en la familia y en las relaciones de pareja. Por lo tanto, siendo el nombre un atributo de la personalidad, con el fin de individualizar a las personas, se les permite a los padres, actualmente, en el momento de inscribir a sus hijos en el registro civil de nacimiento que elijan un nombre, en tanto que el orden de los apellidos es impuesto por mandato de la ley, dándole prevalencia al apellido del padre, sin justificación alguna, generando un escenario real y simbólico de discriminación hacia la mujer. Por lo

tanto, esta iniciativa propende que, al igual que el nombre, el apellido sea acordado por los respectivos progenitores.

La historia nos muestra que, a través de los siglos, las personas se han identificado mediante un nombre; los romanos, por ejemplo, usaban un primer nombre (*praenomen*) para identificarse y este se escogía libremente; y un segundo nombre (*nomen*), que era el encargado de calificar a las personas por su filiación, es decir, por la familia de la que descendía.

En el siglo pasado, la Corte Europea de Derechos Humanos, en el caso *Burghartz vs Suiza*, decidió el 22 de febrero de 1994 que era una violación a los derechos fundamentales consagrados en la Carta de Derechos Humanos, el hecho que se impusiera el orden de los apellidos a sus miembros.

Dicho de la siguiente manera “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 podrían soportar una diferencia de trato basada solo en el sexo, que fuera compatible con la Convención Europea de Derechos Humanos...”

### 3. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

En el ordenamiento jurídico colombiano, el orden de los apellidos ha sido definido por la siguiente normatividad:

#### - Ley 54 de 1989:

Artículo 1°. El artículo 53 del Decreto 1260 de 1970, quedará así:

Artículo 53. En el registro de nacimiento se inscribirán como apellidos del inscrito, el primero del padre seguido del primero de la madre, si fuere hijo legítimo o extramatrimonial reconocido o con paternidad judicialmente declarada; en caso contrario, se le asignarán los apellidos de la madre. Parágrafo. 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 1°, del Decreto 999 de 1988.

#### - Decreto 2582 de 1989

Artículo 1°. Corríjase el parágrafo del artículo 1° de la Ley 54 de 1989 en cuanto que la cita y referencia que se hace corresponde al artículo 6° del Decreto 999 de 1988 y no al artículo 94 del mismo decreto.

Artículo 2° Este decreto deberá entenderse incorporado a la Ley 54 de 1989 y rige a partir de la fecha de su publicación en el *Diario Oficial*.

### INICIATIVAS LEGISLATIVAS

#### - Proyecto de ley número 71 de 2012 Senado (archivado artículo 190 Ley 5ª de 1992)

Autor: Honorable Senador Armando Benedetti.

#### - Proyecto de ley número 278 de 2018 Cámara (archivado artículo 190 Ley 5ª de 1992)

Autor: Honorable Representante Gustavo Londoño García.

#### 4. DERECHO COMPARADO

Durante los últimos años, distintos países han avanzado en la modificación del orden de apellido, de la siguiente manera:

- **Francia:** A partir de 2005, los padres pueden elegir cuál apellido quieren que lleve su hijo en qué orden, pero puede ser el de uno solo o el de ambos.
- **México:** A partir de 2016 la Suprema Corte de Justicia determinó que los padres podían elegir el orden que deseaban para los apellidos de los hijos. En el año 2017 se permitió que una pareja elegirá el apellido materno para sus hijos.
- **Portugal:** Los apellidos de los recién nacidos son elegidos por sus padres, además pueden elegir como primer apellido cualquier apellido de su familia.
- **Italia:** A partir de 2012 se permitió utilizar como primer apellido el materno, en virtud de que el Tribunal Europeo consideró que no impedir esta decisión iría en contra de la Constitución italiana y que difería con la lucha por la igualdad de género. Si un niño nace dentro de un matrimonio son los padres quienes deciden qué apellido va primero.
- **Argentina:** Se permite a partir de 2015 elegir el orden de los apellidos en igualdad de condiciones. El primer caso fue el caso de una madre soltera que decidió ponerle a su hijo su apellido.

“El artículo 64 del Código Civil y Comercial de la Nación establece: apellido de los hijos. El hijo matrimonial lleva el primer apellido de alguno de los cónyuges; en caso de no haber acuerdo, se determina por sorteo realizado en el Registro del Estado Civil y Capacidad de las Personas. A pedido de los padres, o del interesado con edad y madurez suficiente, se puede agregar el apellido del otro.

Todos los hijos de un mismo matrimonio deben llevar el apellido y la integración compuesta que se haya decidido para el primero de los hijos.

El hijo extramatrimonial con un solo vínculo filial lleva el apellido de ese progenitor. Si la filiación de ambos padres se determina simultáneamente, se aplica el primer párrafo de este artículo. Si la segunda filiación se determina después, los padres acuerdan el orden; a falta de acuerdo, el juez dispone el orden de los apellidos, según el interés superior del niño”.

- **Uruguay:** A partir de 2013 se decidió modificar el registro de nacimiento en la misma ley que se permitió el matrimonio homosexual. En el caso de las parejas heterosexuales, si solo uno de los padres va a registrar se opta por poner primero el apellido de los padres; pero si van los dos padres,

pueden elegir el orden que ellos quieran. En el caso de las parejas homosexuales, pueden optar por el orden que quieran y si no pueden decidir, se procede a realizar un sorteo para decidir qué apellido va primero.

- **España:** Los padres pueden invertir el orden de los apellidos de los hijos antes de la inscripción, y una vez tomada esa decisión, los hermanos seguirán teniendo los mismos apellidos y en el mismo orden.
- **Suecia:** Los padres pueden elegir el orden de los apellidos, pero si no llegan a un acuerdo, se registra al menor con los apellidos de la madre.

#### 5. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

Esta iniciativa se fundamenta en los siguientes fundamentos jurídicos:

- **Constitucionales**
- **Artículo 15. Derecho al buen nombre.** Toda persona tiene derecho a su buen nombre, lo cual supone el derecho al mismo: toda persona tiene derecho a su individualidad, y, por consiguiente, al nombre que por ley le corresponde. El nombre comprende, el nombre, los apellidos, y en su caso, el seudónimo.
- **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. 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 43.** 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 este subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia.
- **Artículo 44.** 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. La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos. Cualquier persona puede exigir de la autoridad competente su cumplimiento y la sanción de los infractores. Los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás.
- **Legales**
- **Artículo 3° del Decreto 1260 de 1970: Derecho al nombre:** Toda persona tiene derecho a su individualidad, y, por consiguiente, al nombre que por ley le corresponde. El nombre comprende, el nombre, los apellidos, y en su caso, el seudónimo.

No se admitirán cambios, agregaciones o rectificaciones al nombre, sino en las circunstancias y con las formalidades señaladas en la ley.

El juez, en caso de homonimia, podrá tomar las medidas que estime pertinentes para evitar confusiones.

- **Artículo 97 del Decreto 2737 de 1989 (Código del Menor).** Adoptante y adoptivo adquieren, por la adopción, los derechos y obligaciones de padre o madre e hijo legítimo.

“El adoptivo llevará como apellido los del adoptante. En cuanto al nombre, solo podrá ser modificado cuando el adoptado sea menor de tres

(3) años, o consienta en ello, o el juez encontrare justificadas las razones de su cambio”.

- **Artículo 25 de la Ley 1098 de 2006 (Código de infancia y adolescencia).** Derecho a la identidad: Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho a tener una identidad y a conservar los elementos que la constituyen como el nombre, la nacionalidad y filiación conformes a la ley. Para estos efectos deberán ser inscritos inmediatamente después de su nacimiento, en el registro del estado civil. Tienen derecho a preservar su lengua de origen, su cultura e idiosincrasia.
- **Tratados internacionales**
- **Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW),** esta convención fue ratificada por Colombia a través de la Ley 51 de 1981, en su artículo 16 reza lo siguiente: Los Estados parte 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”.
- **Jurisprudencia**
- **C-152 de 1994.** Se declaró exequible, exponiendo entre otros argumentos el siguiente:

Si en la inscripción del nacimiento, se inscriben dos apellidos, uno de ellos debe ser el primero, y el otro el segundo. La ley ha determinado un orden, es decir, ha reglamentado el nombre, elemento del estado civil.

¿Podría dejarse esta materia al arbitrio de los particulares, para que ellos, y no la ley, establecieran el orden? Evidentemente, la ley podría establecerlo así. Pero ello crearía el desorden y haría difícil la identificación de las personas: en una familia habría, por ejemplo, hermanos carnales que llevarían primero el apellido paterno, y otros el materno. Pero, por el hecho de definir los padres, a veces en medio de disputas, el orden de los apellidos, ¿Se avanzaría en el camino de la igualdad? Evidentemente, no, y ello por una razón elemental: el orden de los apellidos del hijo, nada significa en relación con sus derechos, ni con los de los padres.

Es claro, en consecuencia, que el orden de los apellidos en la inscripción en el registro de nacimiento, nada tiene que ver con la igualdad de derechos y obligaciones.

- **C-495 de 1994.** La Corte declaró exequible la norma demanda y con respecto al cambio de nombre de los hijos adoptivos, menciona

en primera medida el artículo 89 del Decreto 1555 de julio 14 de 1989, que permite a los adoptantes cambiar el nombre del adoptivo:

“Los representantes legales de los menores de edad o de los hijos adoptivos, podrán cambiar el nombre de estos ante notario, con sujeción al procedimiento indicado en el artículo 6° del Decreto-ley 999 de 1988 y sin perjuicio de que cuando lleguen a la mayoría de edad, los inscritos puedan, por otra vez, modificar su nombre”.

La Corte también se pronuncia en cuanto a que no se viola el artículo 13 de la Constitución, pues la norma es clara al establecer que adoptante y adoptivo adquieren, por la adopción, los derechos y obligaciones de padre o madre del hijo legítimo; y uno de tales derechos es el que tiene el hijo legítimo y el extramatrimonial a llevar los apellidos de sus padres. Que es, exactamente, lo que la ley dispone en relación con el adoptivo.

Y que en cuanto al argumento consistente en la discriminación en perjuicio de los adoptivos cuyo adoptante tiene un solo apellido, por ser extranjero, o por cualquier otro motivo, también debe desecharse. Hay que recordar que el artículo 1° de la Ley 54 de 1989, en su parágrafo dispone: “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 6° inciso 1° del Decreto 999 de 1988”.

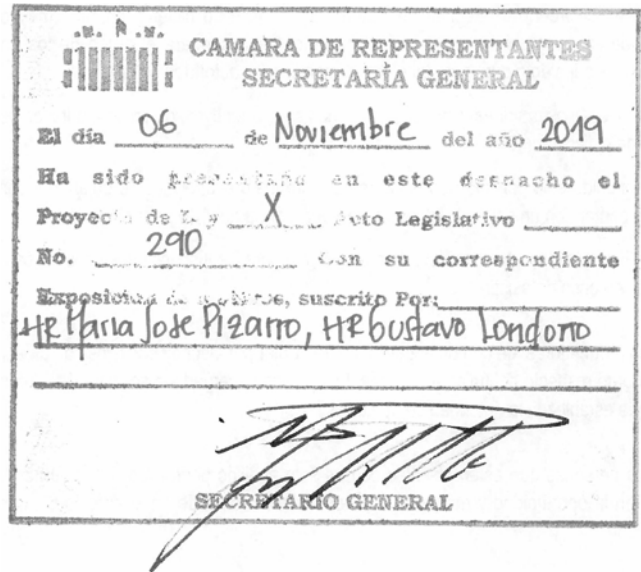
- **C- 519 de 2019.** Después de analizar la norma que establecía la prelación del apellido paterno sobre el materno en la inscripción de los hijos en el registro civil, la Corte declara inexecutable la expresión “seguido del” contenida en el artículo 1° de la Ley 54 de 1989 por violar el principio de igualdad.

En ese mismo sentido, exhorta al Congreso para legislar sobre el tema poniendo como plazo máximo el 20 de junio de 2022, aclarando que si el Congreso no expide la regulación en el término establecido deberá entenderse que el padre y la madre de común acuerdo podrán decidir el orden de los apellidos de sus hijos y de no existir acuerdo se resolverá por sorteo realizado por la Autoridad competente para asentar el registro civil.

De los honorables congresistas,

  
 MARIA JOSÉ PIZARRO RODRIGUEZ  
 Representante a la Cámara  
 Coalición Decentes

  
 GUSTAVO LONDOÑO GARCÍA  
 Representante a la Cámara  
 Centro Democrático



\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 291 DE 2019  
 CÁMARA**

*por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la Ley 100 de 1993.*

El Congreso de la República de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto regular el pago de las nóminas de los servidores públicos, que prestan sus servicios en las Empresas Sociales del Estado ESE, del nivel nacional, territorial y distrital.

Parágrafo. Entiéndase por servidores públicos, los trabajadores que laboran en las ESE, en carrera administrativa, provisionales, de libre nombramiento y remoción, los de periodo fijo y los trabajadores oficiales y en los diferentes niveles tanto en la parte asistencial y administrativa.

Artículo 2°. Adiciónese un parágrafo al artículo 194 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

Parágrafo. Para efecto del salario y prestaciones de los servidores públicos, que prestan sus servicios en las Empresas Sociales del Estado (ESE), seguirán a cargo del Estado, en los niveles nacional, territorial y distrital.

Artículo 3°. Modifíquese el numeral 5 del artículo 195 de la Ley 100 de 1993, el cual quedará así:

Artículo 195. **Régimen jurídico.** Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico:

(...)

5. Las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990, el pago de sus salarios y prestaciones sociales, estarán a cargo del Estado, en el nivel Nacional, Territorial y Distrital.

Artículo 4°. Para efectos de la presente ley, el Gobierno nacional, en cabeza del Ministerio de Salud y Protección Social y el Ministerio de Hacienda



y Crédito Público, establecerán en un plazo de seis (6) meses, la reglamentación respectiva, para determinar la forma en que asumirán el pago de las nóminas de las Empresas Sociales del Estado. ESE., a nivel nacional, territorial y distrital, de acuerdo a sus competencias.

Artículo 5°. *Vigencia.* La presente ley rige a partir de su expedición y deroga todas las disposiciones que le sean contrarias.

De los honorables Representantes,

De los Honorables Representantes,

JOSE LUIS CORREA LOPEZ  
Representante a la Cámara

JULIÁN PEINADO RAMÍREZ  
Representante a la Cámara

JUAN DIEGO ECHAVARRÍA S.  
Representante a la Cámara

JOHN JAIRO ROLDÁN  
Representante a la Cámara

NEVARDO ENEIRO RINCON V.  
Representante a la Cámara

JEZMI LIZETH BARRAZA ARRAUT  
Representante a la Cámara

JUAN CARLOS LOSADA VARGAS  
Representante a la Cámara

SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA T.  
Representante a la Cámara

RODRIGO ARTURO ROJAS LARA  
Representante a la Cámara

HARRY GONZÁLEZ  
Representante a la Cámara

CARLOS JULIO BONILLA SOTO  
Representante a la Cámara

CRISANTO PIZO MAZABUEL  
Representante a la Cámara

NILTON CORDOBA MANYOMA  
Representante a la Cámara

ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS  
Representante a la Cámara

ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN  
Representante a la Cámara

ALEXANDER HARLEY BERMÚDEZ  
Representante a la Cámara

FLORA PERDOMO ANDRADE  
Representante a la Cámara

KELYN JOHANA GONZÁLEZ D.  
Representante a la Cámara

ALEJANDRO ALBERTO YEGA P.  
Representante a la Cámara

HERNAN GUSTAVO ESTUPIÑAN C.  
Representante a la Cámara

ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C.  
Representante a la Cámara

CARLOS ADOLFO ARDILA E.  
Representante a la Cámara

LUCIANO GRISALES LONDOÑO  
Representante a la Cámara

DIEGO PATIÑO AMARILES  
Representante a la Cámara

JUAN CARLOS REINALES A.  
Representante a la Cámara

ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ  
Representante a la Cámara

NUBIA LÓPEZ MORALES  
Representante a la Cámara

VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA  
Representante a la Cámara

ÉDGAR GÓMEZ ROMÁN  
Representante a la Cámara

ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO  
Representante a la Cámara

FABIO ARROYAVE  
Representante a la Cámara

JUAN FERNANDO REYES KURI  
Representante a la Cámara

ADRIANA GÓMEZ MILLAN  
Representante a la Cámara

ÁLVARO HENRY MONEDERO R.  
Representante a la Cámara

HENRY FERNANDO CORREAL H.  
Representante a la Cámara

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

### Aspectos generales de la Ley 100 de 1993, en sus artículos 194 y 195.

Artículo 194. *Naturaleza.* La prestación de servicios de salud en forma directa por la nación o por las entidades territoriales, se hará principalmente a través de las Empresas Sociales del Estado, que constituyen una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa, creadas por la ley o por las asambleas o concejos, según el caso, sometidas al régimen jurídico previsto en este capítulo.

Artículo 195. *Régimen jurídico.* Las Empresas Sociales de Salud se someterán al siguiente régimen jurídico:

1. El nombre deberá mencionar siempre la expresión “Empresa Social del Estado”.
2. El objeto debe ser la prestación de los servicios de salud, como servicio público a cargo del Estado o como parte del servicio público de seguridad social.
3. La junta o consejo directivo estará integrada de la misma forma dispuesta en el artículo 19 de la Ley 10 de 1990.
4. El director o representante legal será designado según lo dispone el artículo 192 de la presente ley.
5. Las personas vinculadas a la empresa tendrán el carácter de empleados públicos y trabajadores oficiales, conforme a las reglas del Capítulo IV de la Ley 10 de 1990.
6. En materia contractual se registrará por el derecho privado, pero podrá discrecionalmente utilizar las cláusulas exorbitantes previstas en el estatuto general de contratación de la administración pública.
7. El régimen presupuestal será el que se prevea, en función de su especialidad, en la ley orgánica de presupuesto, de forma que se adopte un régimen de presupuestación con base en el sistema de reembolso contra prestación de servicios, en los términos previstos en la presente ley.
8. Por tratarse de una entidad pública podrá recibir transferencias directas de los presupuestos de la nación o de las entidades territoriales.
9. Para efectos de tributos nacionales se someterán al régimen previsto para los establecimientos públicos.

### Las Empresas Sociales del Estado (ESE)

El régimen y naturaleza jurídica de las Empresas Sociales del Estado se encuentra determinado por la Ley 100 de 1993, “por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”, en sus artículos 194 a 197, señalando que su objeto es el de prestar servicios de salud, como servicio público de la seguridad social.

Dicha ley representó el principal marco legal de la forma como se pagan los salarios y las prestaciones laborales de los servidores públicos (empleados públicos y trabajadores oficiales), en las Empresas Sociales del Estado (ESE), a nivel del nivel nacional y territorial. Marco que ha llevado a que los servidores públicos, se consideren como tales en los Deberes, prohibiciones e inhabilidades, pero no en la forma como reciben por parte del Estado en sus derechos en materia de salarios y prestaciones Sociales.

Conforme lo establece el artículo 194 de la ley 100 de 1993, las Empresas Sociales del Estado son una categoría especial de entidad pública descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía administrativa. Esto trae como consecuencia, que los Hospitales Públicos pierden su naturaleza de ser entes estatales y se convierten en Empresas, que deben adquirir sus recursos con la venta de Servicios de la Salud.

Así mismo en el artículo 195 de la Ley 100 de 1993, se establece el Régimen Jurídico de las Empresas Sociales del Estado, ocasionando que los Trabajadores de la Salud de las ESE, en la actualidad no reciban los salarios y prestaciones sociales por parte del Estado, como cualquier otro servidor público, originando una grave desigualdad social:

1. Los salarios y prestaciones sociales, dependen de los vaivenes del mercado imperfecto, si recibimos ingresos por la prestación de servicios de la Salud y todas las coyunturas que esto significa, estos emolumentos a los servidores públicos no tienen tropiezos, pero en la realidad no es así, todos sabemos de la grave crisis que atraviesa el sector salud y un componente grave en esta crisis es la afectación en los pagos con oportunidad, como cualquier otro servidor públicos de los salarios y prestaciones.
2. Impedimento para la formalización del empleo, como lo establece la jurisprudencia de la Corte Constitucional, en las Sentencias C-614 de 2006 y C-171 de 2011. Con la consecuencia de que el Sector Salud Estatal, es el más tercerizado.

#### **Favorabilidad de que el Estado asuma las nóminas de los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado (ESE)**

Consideramos que si hay la voluntad política por parte del Congreso de la República de reformar parcialmente en el artículo 194 y 195 entre otros de la Ley 100 de 1993, sería favorable por los siguientes aspectos:

1. Se subsanaría una grave injusticia social, que con la promulgación de la Ley 100 de 1993, no se analizó en el profundo impacto, que esa categoría especial en la cual se ubicó a las Empresas Sociales del Estado (ESE), tendría sobre el Talento Humano, que presta sus servicios, en dichas entidades Estatales.

2. Permitiría que el talento humano en Salud se formalice y se tenga un trabajo digno y decente con una mayor estabilidad laboral y condiciones salariales y prestacionales, iguales al resto de los servidores públicos.
3. Se aliviaría la carga fiscal y presupuestal en las Empresas Sociales del Estado (ESE), dando como resultado que se tendrían mayores recursos para atender a la población más necesitada y vulnerable.
4. Participar como estado de acuerdo a la Constitución y la ley en el servicio de salud, como un servicio a cargo del Estado.

De conformidad con la normatividad constitucional y legal, la jurisprudencia de la Corte Constitucional y la Ley Estatutaria en Salud, Ley 1751 de 2015- artículo 18. Respeto a la dignidad de los profesionales y trabajadores de la salud. Los trabajadores, y en general el talento humano en salud, estarán amparados por condiciones laborales justas y dignas, con estabilidad y facilidades para incrementar sus conocimientos, de acuerdo con las necesidades institucionales. Negrilla fuera de texto.

El proyecto de ley se somete a consideración del Congreso de la República tiene como finalidad solicitar, se promulgue una ley, que permita asumir por parte del Estado, el pago de los salarios y prestaciones sociales de los servidores públicos de las Empresas Sociales del Estado ESE del nivel nacional y territorio.

#### **Crisis de las ESE y la intervención por parte de la Superintendencia de Salud**

El problema del estado financiero de los hospitales, tiene su origen en 1993, con la expedición de la Ley 100, puntualmente en lo referente al artículo 196, por cuanto que las entidades descentralizadas del orden nacional cuyo objeto sea la prestación de servicios de salud, se transformaron en Empresas Sociales del Estado (ESE).

*¿Qué consecuencia trajo convertir a los hospitales en empresas? básicamente su financiación, “La idea es que los hospitales desarrollen características empresariales con el fin de competir en el mercado. Esto a través de la eficiencia en el manejo de recursos y la oferta de servicios de salud que satisfagan las necesidades de los usuarios, quienes, en la medida en que encuentren un buen servicio, acudirán al hospital en mayor proporción, posibilitando el aumento de las utilidades”.*<sup>1</sup>

Lo anterior trajo consigo el aumento de la burocracia en los trámites internos de los hospitales, e igualmente el interés lucrativo y no social de la salud.

<sup>1</sup> Claudia María García Álvarez. El hospital como empresa: nuevas prácticas, nuevos trabajadores. Universidad Piloto de Colombia. 20 de octubre de 2006. Disponible en línea: <http://www.scielo.org.co/pdf/rups/v6n1/v6n1a14.pdf>

Gran parte de los recursos con los que se sustentan las ESE dependen de la prestación de servicios a las EPS, pero debido al riesgo financiero en el que estas se encuentran, no cancelan a tiempo los servicios prestados a las ESE a los usuarios, lo cual se traduce en el riesgo financiero de los hospitales.

Actualmente 63 ESE se encuentran en riesgo alto y 32 ESE en riesgo medio, según la Resolución 2249 del 2018, cuestión que se evitará con la financiación de estas por parte de la nación, dotando de mayor estabilidad laboral a los empleados de la salud, generando aún más congestión en la administración de justicia.

## MINISTERIO DE SALUD

### Número de trabajadores estimado de talento humano en salud

De acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Salud se identifica que las personas profesionales y especialistas para el año 2018 son el 47% y el 52% son Auxiliares, Técnicos y Tecnólogos, estas cifras hacen parte las Empresas del Sector Privado y Público.

Profesionales	337.962
Auxiliares	343.430
Tecnólogos	35.288
Técnicos Profesionales	775

Figura 1. Fuente: Dirección del Desarrollo Talento Humano Minsalud.

Tabla 1. Numero estimado de Talento Humano en salud			
Nivel	Perfil	Numero	Proporcion
Auxiliar	auxiliar administrativo en salud.	7.469	2,17%
	auxiliar enfermería.	273.359	79,60%
	auxiliar en salud oral.	32.546	9,48%
	auxiliar en salud pública.	24,50	0,71
	auxiliar en servicios farmacéuticos.	27.607	8,04%
Tecnico Profesional	Tecnico prof. atención prehospitalaria.	624	80,5%
	Tecnico prof. en citohistología.	151	19,50%
	Tecnología en atención prehospitalaria.	2.488	7,05%
	Tecnología en citohistología.	1.366	3,87%
	Tecnología en manejo de fuentes abiertas. de uso diagnóstico y terapéutico.	41	0,12%
Tecnologo	Tecnología en radiología e imágenes diagnósticas.	3.836	10,87%
	Tecnología en regencia de farmacia.	27.383	77,60%
	Tecnología en radioterapia.	174	0,49%
	Bacteriología	23.274	6,89%
	Enfermería	66.095	19,56%
Profesional	Fisioterapia	31.029	9,18%
	Fonoaudiología	12.076	3,57%
	Instrumentación quirúrgica	11.099	3,28%
	Medicina	108.499	32,10%
	Nutrición dietética	8.500	2,52%
	Odontología	50.707	15,00%
	Optometría	5.655	1,67%
	Terapia Ocupacional	7.277	2,14%
	Terapia respiratoria	5.857	1,73%
	Química Farmacéutica	7.943	2,35%

Tabla: 1 Fuente: Dirección de Desarrollo Talento Humano, Minsalud.

### Clasificación del recurso humano provisto en planta de personal a 31 de diciembre de 2018 por nivel atención de las Empresas Sociales del Estado.

En relación con las Empresas Sociales del Estado (ESE) teniendo como fuente la información reportada por las mismas, validada y presentada por las Direcciones Territoriales de Salud al Ministerio de Salud y protección Social conforme al Decreto 2193 de 2004, compilado en la sección 2, capítulo 8, Título 3, Parte 5 del libro 2 del Decreto 780 de

2016-Decreto Único Reglamentario del sector salud y Protección Social, el número de cargos ocupados en planta de personal a 31 de diciembre de 2018 y corresponden a 46.567 cargos.

Tipo de clasificación/Nivel	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Total
Inscritos en carrera	6.829	4.146	4.067	15.042
Nombramiento periodo de prueba	17	22	0	39
Nombramiento provisional	7.704	3.442	3.614	14.760
Libre Nombramiento	1.840	524	298	2.662
Periodo Fijo	1.135	218	106	1.459
Planta Temporal	1.633	934	2.464	5.031
Servicio Social Obligatorio	2.873	537	171	3.581
Trabajador Oficial	2.277	977	739	3.993

Tabla 5. Fuente: información reportada por 928 Empresas Sociales del Estado Minsalud.

Por otro lado, los vacantes en las plantas de personal de las Empresas Sociales del Estado existentes, depende de la información reportada del número de cargos aprobados por la Junta Directiva en el plan de cargos de personal y el número de cargos provistos (ocupados) a 31 de diciembre de 2018 por parte de las Empresas Sociales, teniendo como fuente la información reportada por las mismas, validada y presentada por las Direcciones Territoriales de Salud al Ministerio de Salud y Protección Social conforme al Decreto 2193 de 2004, compilado en la sección 2, Capítulo 8, Título 3, Parte 5 del libro 2 del Decreto 780 de 2016-Decreto Único Reglamentario del Sector Salud y Protección Social, el número de vacantes en planta de personal a 31 de diciembre de 2018 corresponden a 8.057 cargos, tal y como se evidenciará a continuación:

Tipo de clasificación	Nivel 1	Nivel 2	Nivel 3	Total
Inscritos en Carrera	1.006	680	1.630	3.316
Nombramiento Periodo de Prueba	7	31	0	38
Nombramiento provisional	861	752	901	2.514
Libre Nombramiento	143	31	22	196
Periodo Fijo	24	9	15	48
Planta Temporal	178	48	388	614
Servicio Social obligatorio	381	86	111	578
Trabajador Oficial	293	109	351	753
<b>Total General</b>	<b>2.893</b>	<b>1.746</b>	<b>3.418</b>	<b>8.057</b>

## MINISTERIO DEL TRABAJO

Según información suministrada por el Ministerio del Trabajo, los ocupados en actividades relacionadas con la salud por posición ocupacional, 2018, son las siguientes:

Posición ocupacional	Total
Obrero o empleado de empresas privadas	453.465
Obrero o empleado del gobierno	44.447
Trabajador por cuenta propia	161.656
Patrón o empleador	10.898
Otros	1.529
<b>Total ocupados actividad relacionada con la salud</b>	<b>671.994</b>

Fuente: GEIH - DANE. Cálculos SAMPL - DGPEFS - Mintrabajo.

Es pertinente clarificar que el número de empleados del gobierno en actividades relacionadas con la salud, es irrisorio en comparación con los de las empresas privadas, en gran parte porque las ESE no se encuentran en situación de competitividad por

no contar con los recursos financieros suficientes para inversión en equipos, tecnología e infraestructura.

De los honorables Representantes,

 <b>JOSE LUIS CORREA LOPEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>JULIÁN PEINADO RAMÍREZ</b> Representante a la Cámara
 <b>JUAN DIEGO ECHAVARRÍA S.</b> Representante a la Cámara	 <b>NILTON CORDOBA MANYOMA</b> Representante a la Cámara
 <b>JOHN JAIRO ROLDÁN A.</b> Representante a la Cámara	 <b>ANDRÉS DAVID CALLE AGUAS</b> Representante a la Cámara
 <b>NEVARDO ENEIRO RINCÓN V.</b> Representante a la Cámara	 <b>ÓSCAR HERNÁN SÁNCHEZ LEÓN</b> Representante a la Cámara
 <b>JEZMI LIZETH BARROZA ARRAUT</b> Representante a la Cámara	 <b>ALEXANDER HARLEY BERMÚDEZ</b> Representante a la Cámara
 <b>JUAN CARLOS LOSADA VARGAS</b> Representante a la Cámara	 <b>FLORA PERDOMO ANDRADE</b> Representante a la Cámara
 <b>SILVIO JOSÉ CARRASQUILLA T.</b> Representante a la Cámara	 <b>KELYN JOHANA GONZÁLEZ D.</b> Representante a la Cámara
 <b>RODRIGO ARTURO ROJAS LARA</b> Representante a la Cámara	 <b>ALEJANDRO ALBERTO VEGA P.</b> Representante a la Cámara
 <b>HARRY GONZÁLEZ</b> Representante a la Cámara	 <b>HERNÁN GUSTAVO ESTUPIÑÁN C.</b> Representante a la Cámara
 <b>CARLOS JULIO BONILLA SOTO</b> Representante a la Cámara	 <b>ALEJANDRO CARLOS CHACÓN C.</b> Representante a la Cámara
 <b>CRISANTO PIZO MAZABUEL</b> Representante a la Cámara	 <b>CARLOS ADOLFO ARDILA E.</b> Representante a la Cámara
 <b>LUCIANO GRISALES LONDOÑO</b> Representante a la Cámara	 <b>ADRIANA GÓMEZ MILLÁN</b> Representante a la Cámara
 <b>DIEGO PATIÑO AMARILES</b> Representante a la Cámara	 <b>ÁLVARO HENRY MONEDERO R.</b> Representante a la Cámara
 <b>JUAN CARLOS REINALES A.</b> Representante a la Cámara	 <b>HENRY FERNANDO CORREAL H.</b> Representante a la Cámara
 <b>ELIZABETH JAY-PANG DÍAZ</b> Representante a la Cámara	
 <b>NUBIA LÓPEZ MORALES</b> Representante a la Cámara	
 <b>VÍCTOR MANUEL ORTIZ JOYA</b> Representante a la Cámara	
 <b>ÉDGAR GÓMEZ ROMÁN</b> Representante a la Cámara	
 <b>ÁNGEL MARÍA GAITÁN PULIDO</b> Representante a la Cámara	
 <b>FABIO ARROYAVE</b> Representante a la Cámara	
 <b>JUAN FERNANDO REYES KURI</b> Representante a la Cámara	

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 292 DE 2019  
CÁMARA**

*por medio de la cual se regula el servicio privado de transporte intermediado por plataformas digitales.*

El Congreso de Colombia

DECRETA:

Artículo 1°. *Objeto.* La presente ley tiene por objeto la regulación del Servicio Privado de Transporte Intermediado por plataformas digitales.

Artículo 2°. *Principios.* Para la interpretación y aplicación de la presente ley, serán principios que regirán la prestación del Servicio Privado de Transporte Intermediado por plataformas digitales: la primacía de los derechos de los usuarios, la accesibilidad, la libre competencia, la eficacia en el servicio, y la seguridad y equidad de todos los actores.

Artículo 3°. *Definiciones.*

1. Operador de Plataforma de Intermediación para la Movilidad (OPIM): es la persona jurídica que administre, opere o represente una Plataforma de Intermediación para la Movilidad.
2. Plataformas de Intermediación para la Movilidad (PIM): son las páginas web, interfaces informáticas, aplicaciones tecnológicas y demás desarrollos tecnológicos y medios de comunicación electrónicos o digitales que permiten y facilitan la interacción entre Usuario Conductores y Usuarios PIM para la prestación de un Servicio Privado de Transporte Intermediado.
3. Registro Único Nacional del Servicio Privado de Transporte Intermediado o RUNSTPI: será un registro único, que se lleve en el Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT) en el cual deberán estar inscritas las PIM, los OPIM, los Usuarios Conductores, los Usuarios No Conductores y los Vehículos.
4. Servicio Privado de Transporte Intermediado: es la prestación de un servicio que tiende a satisfacer necesidades de movilización y transporte de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades, exclusivas o comerciales, permanentes y/o transitorias, de las personas naturales y/o jurídicas a través de la intermediación de una PIM y sin que ello exija la vinculación a una empresa de transporte bajo los términos y condiciones que dispone la presente ley.
5. Usuario Conductor: será una persona natural que sea un usuario registrado en el RUNSTPI cuya actividad sea la prestación de manera personal de un Servicio Privado de Transporte Intermediado, sin importar que sea de forma permanente u ocasional. Los Usuarios Conductores deberán contar

SECRETARÍA GENERAL

El día 06 de Noviembre del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Auto Legislativo No. 291 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito por HE Jose Luis Correa, HE Julian Peinado, HE Nilton Cordoba, HE Carlos J. Bonilla, HE Juan D. Echavarría, HE Elusario Pijo y otras firmas

SECRETARIO GENERAL

con licencia de conducción en la misma categoría exigida a los conductores de servicio de transporte público individual tipo taxi.

6. Vehículo asociado a PIM: será el vehículo automotor de servicio particular que sea utilizado para prestar un Servicio Privado de Transporte Intermediado.

Artículo 4°. Modificación del artículo 5° de la Ley 336 de 1996. Modifíquese el inciso segundo del artículo 5° de la Ley 336 de 1996 el cual quedará así:

*“El servicio privado de transporte, es aquel que tiende a satisfacer necesidades de movilización y transporte de personas o cosas, dentro del ámbito de las actividades, exclusivas o comerciales, permanentes y/o transitorias, de las personas naturales y/o jurídicas y sin que ello exija la vinculación a una empresa de transporte.*

*Con el fin de garantizar la calidad e idoneidad del servicio de transporte y la seguridad del usuario, el servicio privado de transporte deberá ser prestado exclusivamente a través de la intermediación de plataformas digitales”.*

Artículo 5°. Registro Único Nacional del Servicio Privado de Transporte Intermediado (RUNSPTI). Créase el Registro Único Nacional del Servicio Privado de Transporte Intermediado, el cual será incorporado al Registro Único Nacional de Tránsito (RUNT). Dicho Registro podrá ser libremente consultado por cualquier persona natural o jurídica y por entidades gubernamentales, y se sujetará a las disposiciones vigentes para el RUNT.

En el RUNSPTI deberán estar inscritos las PIM, los OPIM, los Usuarios Conductores y los Vehículos asociados a PIM. La EPIM será la obligada a efectuar la inscripción, actualización y renovación del registro ante el RUNSPTI de la PIM, del Usuario Conductor, y del Vehículo asociado a PIM. En caso de que un Usuario Conductor y/o un Vehículo asociado a PIM preste servicios a través de distintas PIM, se deberá reflejar en el RUNSPTI la vinculación con cada una de las PIM.

El Ministerio de Transporte tendrá un plazo de seis (6) meses calendario, contados a partir de la promulgación de la presente ley, para reglamentar el funcionamiento del RUNSPTI como parte del RUNT y lo dispuesto en el presente artículo.

Artículo 6°. Pólizas de seguro. Las PIM deberán contratar, bajo su cargo y costo, pólizas de seguros que cubran a los Usuarios Conductores, los Vehículos asociados a PIM, a los pasajeros y a terceros de la siguiente manera:

1. Póliza por Responsabilidad Civil Extracontractual: Todo Vehículo deberá estar cubierto con una póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual para operar. Esta tendrá la finalidad de amparar todo riesgo relacionado con la prestación del Servicio Privado de Transporte Intermediado

frente a pasajeros y terceros y será requisito indispensable para que el Vehículo pueda ser registrado en el RUNSTPI.

La póliza mencionada deberá cubrir cualquier siniestro que se presente durante la prestación del Servicio Privado de Transporte Intermediado o con ocasión de este. Como mínimo deberán cubrir los riesgos de muerte, incapacidad permanente, incapacidad temporal, lesiones, daños a bienes de terceros, gastos médicos de los Usuarios Conductores, los Pasajeros y terceros.

2. Póliza de seguros para Usuarios Conductores: Póliza para los Socios conductores por muerte o incapacidad absoluta por accidente de tránsito ocurrido durante el ejercicio de su labor; o por muerte violenta o incapacidad absoluta causada durante el ejercicio de su labor de conductor por hurto o tentativa de hurto ocurrida durante la prestación del servicio.

El Ministerio de Transporte tendrá un plazo de seis (6) meses calendario, contados a partir de la promulgación de la presente para reglamentar los riesgos cubiertos, los montos y demás condiciones aplicables a las pólizas de seguros incluidas en el presente artículo, cuyas condiciones deberán ser equiparables a las exigidas a los vehículos de servicio público individual de taxi. La contratación de las pólizas podrá ser bajo forma de pólizas sombrilla que incorpore a cada vehículo y cada Usuario Conductor bajo un mismo contrato de seguros.

Artículo 7°. Obligaciones de los OPIM. Los OPIM están obligados a:

1. Los OPIM deberán constituir en Colombia una persona jurídica o una sucursal de sociedad extranjera, y esta será la persona jurídica responsable de todas las obligaciones y derechos conferidos por la presente ley.
2. Los OPIM serán quienes reciban el pago de las tarifas que hagan los pasajeros, transacción que se efectuará para fines tributarios en el territorio nacional colombiano, y por lo tanto, constituirán ingreso gravable de acuerdo con la legislación tributaria vigente.
3. Cuando una PIM sea nueva en el mercado colombiano, deberá estar inscrita en el RUNSPTI máximo a los tres (3) meses siguientes de encontrarse efectivamente facilitando la prestación de Servicios Privados de Transporte Intermediado de manera permanente en parte o todo el territorio nacional y estar disponible para que Usuarios PIM se vinculen a ellas.
4. Contar con un sistema de calidad dentro de la PIM, por medio del cual el Usuario PIM puede calificar el Servicio Privado de Transporte Intermediado.
5. Inscribir en el RUNSPTI a los Usuarios Conductores, y a los Vehículos que se vinculen a la PIM, siempre que no se

encuentren previamente registrados. En caso de que el Usuario Conductor o el Vehículo ya se encuentren registrados, el OPIM estará obligado a actualizar el RUNSPTI.

6. Proporcionar documentación suficiente que evidencie el registro de Usuario Conductores y Vehículos cuando así se solicite.
7. Actualizar el RUNSPTI cuando el Usuario Conductor y/o el Vehículo dejen de operar a través de la PIM.
8. Los OPIM deberán disponer de al menos una sede física en territorio colombiano, así como mecanismos de atención de PQR tanto de los pasajeros como de los usuarios Conductores para atender dichas PQR en plazos razonables y de acuerdo con la normatividad vigente.

Artículo 8°. Multas. Créense los numerales B.24, B.25 y B.26 en el artículo 131 de la Ley 769 de 2002 modificado por el artículo 21 de la Ley 1383 de 2010 así:

*Artículo 131. Multas. Los infractores de las normas de tránsito serán sancionados con la imposición de multas, de acuerdo con el tipo de infracción así:*

(...)

*B.24. Prestar el Servicio Privado de Transporte Intermediado sin cumplir el lleno de los requisitos de inscripción, actualización o renovación del Registro Único Nacional del Servicio Privado de Transporte Intermediado (RUNSPTI).*

*B.25. Prestar el Servicio Privado de Transporte Intermediado suplantando o alterando la información de una persona inscrita en el RUNSPTI.*

*B.26 Al prestar un Servicio Privado de Transporte Intermediado, recoger usuarios en la vía pública sin que previamente se haya concertado un viaje mediante una Plataforma de Intermediación para la Movilidad.*

(...)"

Artículo 9°. *Modernización de la reglamentación del servicio de Servicio público de transporte individual.* El Ministerio de Transporte, dentro de un plazo de seis (6) meses calendario siguiente a la promulgación de la presente ley, deberá adoptar una actualización a la reglamentación del servicio público de transporte individual mediante vehículo taxi, orientado a la reducción de requisitos innecesarios o ineficientes.

Dicha reglamentación deberá contener como mínimo, un mecanismo que permita la implementación de metodologías dinámicas para la fijación de tarifas, basadas en las variaciones de oferta y demanda del servicio, siempre y cuando se empleen mecanismos tecnológicos y aplicaciones móviles para dicho fin. Se podrá permitir que en

períodos de alta demanda, la tarifa alcance un máximo del doble de la tarifa fijada como tarifa normal.

Artículo 10. *Contribuciones a cargo de los OPIM.* Los OPIM deberán hacer una contribución correspondiente al 1% sobre el valor facturado por cada Servicio Privado de Transporte Intermediado. Esta contribución financiará un Fondo de Compensación de Cupos del servicio de transporte público individual, que estará a cargo del Ministerio de Transporte, y que se podrá utilizar para financiar programas de desmonte gradual de las reglamentaciones distritales y municipales existentes de asignación de cupos. Una vez cumplida esta destinación, los recursos del Fondo serán destinados de forma proporcional al mantenimiento de la malla vial de cada ciudad o municipio donde se haya prestado el servicio respectivo. El Ministerio de Transporte reglamentará lo dispuesto en el presente artículo, dentro de los seis (6) meses siguientes a la promulgación de la presente ley.



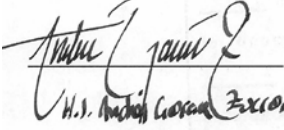

Artículo 11. *Limitación al Servicio de Transporte Privado Intermediado.* En las ciudades y municipios con población inferior a un millón de habitantes (1.000.000 de habitantes), las autoridades locales, de acuerdo a sus competencias en materia de transporte, podrán restringir la prestación del Servicio de Transporte Privado Intermediado dispuesto en la presente ley, para preservar la sostenibilidad y competencia del Servicio de Transporte Público Individual en vehículo taxi. Para los municipios y ciudades que constituyan áreas metropolitanas, la decisión dispuesta en el presente artículo, será de competencia del área metropolitana.

Artículo 12. *Vigilancia.* El Ministerio de Transporte será la autoridad competente para ejercer la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente ley.

Artículo 13. *Período de transición.* Las OPIM, PIM, Usuarios Conductores y Vehículos dispondrán de un período de transición correspondiente a seis (6) meses contados a partir de la expedición de la reglamentación respectiva expedida por el Ministerio de Transporte, de acuerdo a lo dispuesto en la presente ley.

Artículo 14. *Vigencia y derogatorias.* La presente ley rige a partir de su promulgación y deroga las disposiciones que le sean contrarias.

Cordialmente,

 <b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>EDWIN BALLESTEROS</b> Representante a la Cámara Partido Centro Democrático
 H. S. Andrés Coronado Excmo.	 Katherine Miranda

## EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La cotidianidad actual presenta variados problemas cuya solución más efectiva se encuentra a través de tecnologías de la información. Estas buscan mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, y se desprenden en su mayoría de los principios de la economía colaborativa, entendida como el uso compartido de bienes y servicios con el fin de emplearlos de formas más eficientes, a través de nuevas tecnologías.

En este sentido, en los últimos años la economía colaborativa ha logrado introducir nuevas formas de producción, comercio y consumo. Especialmente, ha modificado la manera como se intercambian bienes y servicios, al tener como elemento esencial las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

En la actualidad, la mayoría de las aplicaciones y plataformas digitales se enmarcan dentro de los principios de la economía colaborativa, siendo el transporte el segundo sector más popular en el que operan las iniciativas que surgen en el marco de esta estructura económica. De esta forma, las economías colaborativas han sido consideradas como un elemento disruptivo que está revolucionando la industria.

En materia de movilidad se ha desarrollado una amplia gama de plataformas digitales, que sirven como intermediarias entre usuarios y prestadores del servicio de transporte. Este es el caso del *ride-hailing* y *ride-sharing*, que desde el año 2010 empezó a expandirse en distintas ciudades norteamericanas y desde el 2012 en China, que constituye hoy el principal mercado a nivel mundial, para luego expandirse en diferentes partes del mundo, siendo Colombia un ejemplo de ello.

En este sentido, las aplicaciones y plataformas digitales hoy en día son consideradas un elemento presente y necesario en la cotidianidad de los habitantes de Colombia. A tal punto que este fenómeno viene siendo reconocido en diferentes disposiciones legales desde hace ya algunos años, siendo un claro ejemplo de ello los tres últimos Planes Nacionales de Desarrollo.

La Ley 1450 de 2011 “*Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014*”, en su artículo 56, asignó a los prestadores del servicio de Internet el deber de ser neutrales respecto de los contenidos, aplicaciones y plataformas digitales lícitas existentes en el ciberespacio. Para ello se prohibió la limitación arbitraria de estos espacios digitales.

En el mismo sentido, la Ley 1753 de 2015 o Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018, radicó en cabeza de la nación el deber de asegurar “*la prestación continua, oportuna y de calidad de los servicios públicos de comunicaciones*”, a través del desarrollo de redes de telecomunicaciones. Lo anterior fue establecido con el fin de garantizar el derecho a la comunicación, a la información y a los servicios de las TIC.

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo actualmente vigente (Ley 1855 de 2019) ordenó a las autoridades gubernamentales diseñar una política pública que permita caracterizar las condiciones de prestación de servicio de las aplicaciones y plataformas digitales y tecnológicas, así como las modalidades de protección que se puedan generar a partir del uso de estas.

De los tres Planes de Desarrollo Nacional anteriormente mencionados, puede concluirse que: (i) las aplicaciones y plataformas digitales lícitas no pueden ser restringidas arbitrariamente; (ii) dichas aplicaciones y plataformas digitales, no sólo promueven el desarrollo y masificación de las telecomunicaciones, sino también son esenciales para garantizar el ejercicio de diversos derechos constitucionales por parte de los ciudadanos; y (iii) existe la necesidad de regular el funcionamiento de dichos espacios digitales, tal como fue reconocido en el PND actual por disposición legal expresa.

Por todo lo anterior, teniendo en cuenta los lineamientos estratégicos que en materia digital han sido formulados por el Gobierno nacional en los últimos tres PND, resulta claro que las aplicaciones y plataformas digitales constituyen un elemento cada vez más presente en la cotidianidad de los ciudadanos colombianos, razón por la cual es un fenómeno que necesita ser regulado en su integridad.

Algunas de las razones por las cuales se debe regular en Colombia a las economías colaborativas y plataformas digitales, se exponen a continuación.

### 1. Crecimiento económico

Las plataformas digitales de transporte intermediado hacen parte de las economías colaborativas. Estas últimas han demostrado generar diversos beneficios económicos, específicamente: (i) la reducción de costos de transacción, por la agilidad e inmediatez que caracterizan a las nuevas tecnologías; (ii) la promoción del emprendimiento; (iii) la eficiencia en el uso de los productos, lo que se traduce en productividad; y (iv) menores asimetrías de la información, pues busca que el usuario digital reduzca los costos de búsqueda de información, a fin de que pueda elegir con la menor posibilidad de error<sup>1</sup>.

Según el Ministerio de Tecnologías de la Información y la Comunicación, el aporte de las economías colaborativas y las plataformas digitales al crecimiento del Producto Interno Bruto de Colombia en 2018 fue de aproximadamente un 5%<sup>2</sup> del PIB.

En materia tributaria la tendencia de crecimiento es semejante, pues la introducción de nuevas

<sup>1</sup> Superintendencia de Industria y Comercio: Regulación y Competencia en Economías Colaborativas; Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe.

<sup>2</sup> <https://elnuevosiglo.com.co/articulos/08-2016-economia-digital-aportara-5-al-pib-del-pais>

plataformas digitales ha representado para el Estado colombiano un recaudo de impuestos muy superior en comparación con años anteriores. Un ejemplo de ello fue Uber Colombia S.A.S., que para el año 2018 contribuyó cuarenta y cuatro mil millones de pesos (\$44.000.000.000) por concepto de obligaciones tributarias<sup>3</sup>.

## 2. Fomentar la innovación de los ciudadanos

Resulta importante resaltar que este tipo de plataformas digitales han sido resultado de la democratización de las TIC y de la innovación creciente por parte de los ciudadanos, cuya promoción es uno de los propósitos que debe ser cumplido por el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, tal como afirma la Ley 1951 de 2019.

## 3. Emprendimiento y nuevas formas de trabajo

Tal y como sostuvo la Comisión Europea (2016) en su documento “*una agenda para la economía colaborativa*”, los nuevos modelos empresariales, impulsados por la innovación tecnológica, contribuyen significativamente a la competitividad de un Estado y crea nuevas oportunidades de desarrollo para los ciudadanos, específicamente desde la perspectiva del emprendimiento laboral<sup>4</sup>.

En relación con lo anterior, en el año 2017 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)<sup>5</sup> afirmó que “*desde hace algunos años existe una fuerte tendencia hacia un entorno laboral con más trabajadores autónomos o por cuenta propia quienes, por medio de nuevas tecnologías y plataformas digitales, obtienen ingresos. Un ejemplo de ello es un estudio realizado en 2015 de Freelancers Union y UpWork, en el cual se indica que en Estados Unidos hay casi 54 millones de trabajadores autónomos, lo que representa 34% de la fuerza laboral estadounidense. Un 43% de ellos son millennials y la mayoría de los nuevos trabajadores autónomos se incorporan a partir de la economía colaborativa. La tendencia marca que llegarán a representar 50% de la fuerza laboral en 2020, según un artículo de Forbes (Forbes, 2016). Son cada vez más los trabajadores autónomos que encuentran oportunidades laborales a través de plataformas digitales*”.

De lo anterior se colige que las plataformas digitales se están traduciendo en nuevas formas de emprendimiento en la región, tendencia que se ha reflejado en Colombia donde una parte importante de la población se está vinculando a esta estructura económica.

## 4. Derecho a la libertad de empresa y la libre competencia

En este sentido, la economía colaborativa y plataformas digitales que en ella se enmarcan, permiten que cualquier ciudadano tenga la libertad de emprender y convertirse en oferente de bienes y servicios, con pocas barreras de entrada en el mercado<sup>6</sup>, permitiendo así la creación de nuevas alternativas de negocio y el ingreso de nuevos competidores al mercado, lo cual materializa los principios de libre competencia y libertad de empresa, consagrados en el artículo 333 de la Constitución Política de Colombia.

## 5. Cuidado del medio ambiente

De igual forma este tipo de estructuras económicas y, consecuentemente las plataformas digitales que se enmarcan en esta contribuyen a materializar el derecho al medio ambiente sano consagrado en el artículo 79 de la Constitución Nacional. Lo anterior en razón a que, a través de figuras como la movilidad compartida o *ridesharing*, implementadas y promovidas por las plataformas tecnológicas de transporte intermediado, se fomenta el cuidado del medio ambiente, pues se reducen las emisiones contaminantes de vehículos.

## 6. Nuevas dinámicas de consumo

Como fue mencionado anteriormente, la idea primordial de la economía colaborativa es acercar la oferta de determinada clase de servicios con las necesidades particulares de los usuarios. En ese sentido, siempre que estos últimos lo requieran, podrá existir una persona disponible para prestar dicho servicio. Lo anterior ha generado nuevas dinámicas de consumo en el mercado que se caracterizan por la agilidad, inmediatez y la facilidad de acceso para los usuarios.

## 7. Necesidad de protección de los consumidores y de la libre competencia en el mercado colombiano

Es importante precisar que, tal como ha sostenido el BID, estas nuevas dinámicas de consumo promovidas por la economía colaborativa reflejan la necesidad que existente en América Latina de regularlas al igual que las iniciativas digitales propias de estas, con el fin de poder establecer lineamientos que protejan al consumidor digital.

En el mismo sentido, la Superintendencia de Industria y Comercio ha afirmado en diferentes ocasiones la urgencia que existe de regular estas nuevas estructuras económicas y plataformas digitales, para proteger la libre competencia del mercado colombiano. Según afirmó dicha entidad, “*las economías colaborativas pueden tener la potencialidad de concentrar los mercados, al menos en el corto y mediano plazo, dada una innovación disruptiva. La evidencia empírica ha demostrado que, en la actualidad, los participantes en las*

<sup>3</sup> <https://www.portafolio.co/negocios/empresas/este-ano-uber-ha-pagado-unos-44-000-millones-en-impuestos-524025>

<sup>4</sup> Comisión Europea (2016). Una agenda para la economía colaborativa.

<sup>5</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe.

<sup>6</sup> Banco Interamericano de Desarrollo (2017). Retos y posibilidades de la economía colaborativa en América Latina y el Caribe.

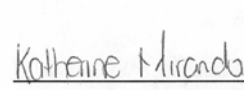


economías disruptivas, ante ausencia de regulación efectiva, pueden comportarse de una manera que no necesariamente es coincidente con las expectativas de los consumidores”<sup>7</sup>.

**8. Inseguridad jurídica actualmente existente**

La falta de regulación que actualmente existe respecto de este tipo de plataformas ha generado inseguridad jurídica en el sector privado. Esta incertidumbre normativa se ha visto especialmente reflejada en el ámbito de los seguros de automóviles. Es deseable una regulación clara que permita a las plataformas de movilidad y a sus usuarios acceder a un esquema adecuado de aseguramiento.

Cordialmente,

 <b>MAURICIO TORO ORJUELA</b> Representante a la Cámara Partido Alianza Verde	 <b>EDWIN BALLESTEROS</b> Representante a la Cámara Partido Centro Democrático
 H.S. Andrés García Zúñiga	 Katherine Miranda

CAMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 06 de Noviembre del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el Proyecto de Ley X Acto Legislativo       

No. 292 Con su correspondiente Exposición de Motivos, suscrito Por:

HP Mauricio Toro HP Edwin Ballesteros  
HS Andrés García, HE Katherine Miranda

SECRETARIE GENERAL

\*\*\*

**PROYECTO DE LEY NÚMERO 293 DE 2019  
CÁMARA**

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 1°. *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 1°, 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

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**1. MARCO JURÍDICO INTERNACIONAL**

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

<sup>7</sup> Superintendencia de Industria y Comercio: Regulación y Competencia en Economías Colaborativas;

Escámez<sup>1</sup> 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<sup>2</sup>, 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<sup>3</sup> (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<sup>4</sup> 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 artículo 2° de la Convención<sup>5</sup>.

## 2. Marco jurídico de derecho interno

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<sup>6</sup>, citando a Jossierand, 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<sup>7</sup>, 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<sup>8</sup> oportunidad de pronunciarse señalando que “un cambio de nombre no implica cambio en las relaciones de parentesco”.

Siguiendo a la Corte Constitucional<sup>9</sup>, se evidencia que la misma ha señalado que “es posible concluir

<sup>1</sup> 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>].

<sup>2</sup> CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana. Sentencia del 8 de septiembre de 2005. Disponible en: [[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec\\_130\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/se-riec_130_esp.pdf)].

<sup>3</sup> CONVENCION AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS. 1969. Disponible en: [[https://www.oas.org/dil/esp/tratados\\_b-32\\_convencion\\_americana\\_sobre\\_derechos\\_humanos.htm](https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm)]

<sup>4</sup> 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](http://www.ilae.edu.co/web/Ilae_Files/Libros/20180504110501619970088.pdf) (2018).

<sup>5</sup> “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”.

<sup>6</sup> TREVIÑO, RICARDO. *La persona y sus atributos*. Pág. 46. Cita de Magallón Ibarra, Jorge Luis, *op. cit.* T. II, págs. 55 y 56. Disponible en: [<http://www.corteidh.or.cr/tablas/23961.pdf>].

<sup>7</sup> CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Sala Plena. Sentencia de fecha 30 de marzo de 1988.

<sup>8</sup> CORTE CONSTITUCIONAL, Sentencia 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>].

<sup>9</sup> 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>].

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 inexecutable 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<sup>10</sup>, 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<sup>11</sup> 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”. (Énfasis 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 ese 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 disintimos 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 esas 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

<sup>10</sup> 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>].

<sup>11</sup> 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>].

un vuelco radical con respecto a la Constitución anterior.

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

- 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.

- 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.

### 3. Antecedentes

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	Etapas 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 CORREAL 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

CÁMARA DE REPRESENTANTES  
SECRETARÍA GENERAL

El día 06 de Noviembre del año 2019

Ha sido presentado en este despacho el  
Proyecto de Ley X Acto Legislativo

N.º 293 Con su correspondiente  
Exposición de Motivos, suscrito Por: HR Jairo H. Cristo  
HR Juan D. Echavarría, HR María Cristina Soto, HR Faber Muñoz  
HR Jhon A. Murillo, HR Henry Correa, HR José Luis Correa

SECRETARIO GENERAL

## CONTENIDO

Gaceta número 1104 - Viernes, 8 de noviembre de 2019	
CÁMARA DE REPRESENTANTES	
PROYECTOS DE LEY	
	Págs.
Proyecto de ley número 287 de 2019 Cámara, por medio del cual se reglamenta la participación política de los servidores públicos, en cumplimiento del artículo 127 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.....	1
Proyecto de ley número 288 de 2019 Cámara, por medio de la cual se crea el régimen especial de visitas entre abuelos y nietos. ....	6
Proyecto de ley número 289 de 2019 Cámara, por medio de la cual se establece una amnistía para las emisoras comunitarias deudoras de multas y amonestaciones por infracciones al servicio de radiodifusión sonora, y se dictan otras disposiciones. ....	9
Proyecto de ley número 290 de 2019 Cámara, por medio de la cual se deroga la Ley 54 de 1989 y se establecen nuevas reglas para determinar el orden de los apellidos. ....	12
Proyecto de ley número 291 de 2019 Cámara, por medio del cual se modifican los artículos 194 y 195 de la Ley 100 de 1993. ....	16
Proyecto de ley número 292 de 2019 Cámara, por medio de la cual se regula el servicio privado de transporte intermediado por plataformas digitales. ....	20
Proyecto de ley número 293 de 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. ....	25