

Bogotá DC., 06 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 JOSÉ PIZARRO RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara  
Coalición Decentes



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

**AQUÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

Carrera 7 No 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso.

PROYECTO DE LEY NÚMERO 290 de 2019  
"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 1°.** 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.

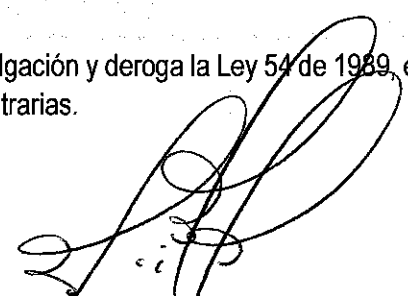
**ARTÍCULO 2°.** Los progenitores, de común acuerdo, podrán optar por inscribir sus hijos con un solo apellido, en caso de desacuerdo respecto del único apellido, el funcionario encargado lo sorteará de conformidad con el procedimiento que establezca la autoridad competente.

**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 JOSE PIZARRO RODRÍGUEZ  
Representante a la Cámara  
Coalición Decentes

  
GUSTAVO LONDOÑO GARCÍA  
Representante a la Cámara  
Centro Democrático

**AQUIVIVE LA DEMOCRACIA**



**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. 290 Con su correspondiente

Exposición de Motivos, suscrito Por:  
HP Maria Josefzatto, HR Gustavo Londoño

SECRETARIO GENERAL

## 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 sólo 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 1o, del Decreto 999 de 1988.

- **Decreto 2582 DE 1989**

Artículo 1°. Corrijase 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 71 de 2012 Senado** (archivado art 190 Ley 5 / 1992)  
**Autor:** H.S. Armando Benedetti
- **Proyecto de ley 278/2018 Cámara** (archivado art 190 Ley 5° de 1992)  
**Autor:** H.R. 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 elegir 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

- **Art 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.
- **Art 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 progeneración 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.

- **Art 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 éste subsidio alimentario si entonces estuviere desempleada o desamparada. El Estado apoyará de manera especial a la mujer cabeza de familia
- **Art 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

- **Art 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.

**AQÚÍ VIVE LA DEMOCRACIA**

Carrera 7 No 8 – 68 Edificio Nuevo del Congreso.





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

- **Art 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, sólo 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."

- **Art 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 demandada 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 éstos ante notario, con sujeción al procedimiento indicado en el artículo 6o. 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 1o. de la ley




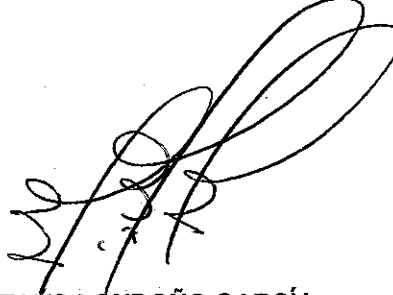
54 de 1989, en su parágrafo dispone: "Las personas que al entrar en vigencia esta ley estén inscritas con un solo apellido podrán adicionar su nombre con un segundo apellido, en la oportunidad y mediante el procedimiento señalado en el artículo 6o., inciso 1o. del decreto 999 de 1988".

- **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 RODRÍGUEZ**  
Representante a la Cámara  
Coalición Decentes

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