

PROYECTO DE LEY N° 069 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 1122 DEL CÓDIGO CIVIL Y EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 1893 DE 2018 (INCLUSIÓN FILIACIÓN CIVIL EN MATERIA SUCESORAL)”.

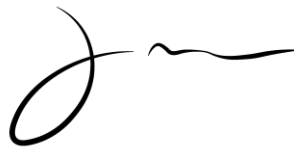
Bogotá D.C, octubre de 2024

Honorable Senador
Ariel Fernando Ávila Martínez
Presidente Comisión Primera Constitucional
Senado de la República

Asunto: Informe de Ponencia Positiva para Primer Debate al Proyecto de Ley N° 069 de 2024 Senado “Por medio del cual se modifica el artículo 1122 del Código Civil y el artículo 1 de la Ley 1893 de 2018 (Inclusión filiación civil en materia sucesoral)”.

Respetado Señor Presidente:

De conformidad con lo dispuesto por la Ley 5ª de 1992 y dando cumplimiento a la designación realizada por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado de la República, como ponente de esta iniciativa legislativa, me permito rendir Informe de Ponencia Positiva para primer debate al Proyecto de Ley N° 069 de 2024 Senado “Por medio del cual se modifica el artículo 1122 del Código Civil y el artículo 1 de la Ley 1893 de 2018 (Inclusión filiación civil en materia sucesoral)”.



JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ
Senador de la República

I. Trámite y antecedentes de la Iniciativa.

El Proyecto de Ley N° 069 de 2024 Senado “Por medio del cual se modifica el artículo 1122 del Código Civil y el artículo 1 de la Ley 1893 de 2018 (Inclusión filiación civil en materia sucesoral)”, fue radicado el día 31 de julio de 2024 por el suscrito senador Jonathan Ferney Pulido Hernández, y fue publicado posteriormente en la Gaceta del Congreso 1319 de 2024.

La correspondiente designación como ponente fue realizada al suscrito Senador, por la Mesa Directiva de la Comisión Primera del Senado el diecinueve (19) de septiembre de 2024, mediante Acta MD-06.

A la fecha, no existen antecedentes de iniciativas o trámites legislativos que tengan la finalidad de corregir la desigualdad de trato entre personas con filiación civil y los familiares por consanguinidad, a partir de la modificación de los artículos 1025 y 1122 del Código Civil, respecto del parentesco civil como mecanismo de vinculación familiar en materia sucesoral.

II. Objeto y contenido del Proyecto de Ley.

La presente iniciativa legislativa tiene por objeto subsanar la omisión normativa existente en los artículos 1025 y 1122 del Código Civil, a partir de la cual se ha creado una desigualdad en el trato de las personas que poseen un parentesco civil frente a aquellos familiares relacionados por consanguinidad, asunto que resulta problemático, en tanto, desde un enfoque constitucional y legal, ambos tipos de parentesco deberían gozar de los mismos derechos y obligaciones. Actualmente, el Código Civil no contempla de manera expresa el parentesco civil en las normas sucesorales, lo que genera una afectación a su protección igualitaria.

La iniciativa pretende corregir esta inequidad, proponiendo la inclusión expresa del parentesco civil como una forma legítima de vínculo familiar, sujeto a las mismas condiciones, deberes y derechos que actualmente se reconocen a los familiares por consanguinidad. De esta manera, se busca que los artículos mencionados del Código Civil reflejen la realidad social y jurídica de la diversidad de vínculos familiares que existen en la actualidad. Con esta reforma, se garantiza un tratamiento justo e igualitario para quienes, por lazos civiles, comparten responsabilidades y derechos en el ámbito sucesoral, eliminando así cualquier tipo de discriminación legal que derive de la forma en la que se establecen los lazos familiares.

En resumen, el objetivo del proyecto es armonizar las disposiciones legales en materia de sucesiones, de modo que el parentesco civil reciba el mismo reconocimiento y

protección jurídica que el parentesco consanguíneo, garantizando la igualdad de derechos y deberes dentro de la estructura familiar.

Para materializar dicho propósito, se propone el siguiente contenido:

Artículo 1 - Objeto: Este artículo establece el objetivo de la ley, que es corregir una omisión en los artículos 1025 y 1122 del Código Civil.

Artículo 2 - Modificación del Artículo 1025 del Código Civil: Modifica el numeral 3 del artículo 1 de la Ley 1893 de 2018, el cual a su vez modificó el artículo 1025 del Código Civil. La modificación añade al parentesco civil en la regulación de indignidad sucesoral.

Artículo 3 - Modificación del Artículo 1122 del Código Civil: Este artículo modifica el contenido del artículo 1122 del Código Civil, aclarando que las asignaciones indeterminadas a parientes se extienden tanto a los de parentesco consanguíneo como a los de parentesco civil.

Artículo 4 - Vigencia y Derogatorias.

III. Consideraciones.

1. Aspectos generales.

1.1. Del concepto de familia en el ordenamiento jurídico colombiano.

La Constitución Política de Colombia a través de los artículos 5 y 42 consagra a la familia como la institución y núcleo básico de la sociedad. El artículo 42 de la Carta preceptúa, además, que las relaciones familiares deben estar integradas por el respeto y la igualdad de derechos entre sus integrantes, y que los *“hijos habidos en el matrimonio o fuera de él, adoptados o procreados naturalmente o con asistencia científica, tienen iguales derechos y deberes”*.

Bajo este entendido, desde la Constitución de 1991 se reconoce que la familia se constituye por vínculos naturales y jurídicos y se proscribe cualquier discriminación entre sus miembros, en concordancia con el artículo 13 del mismo compendio constitucional, que establece la garantía de libertad e igualdad de oportunidades sin importar el origen familiar.

Por otro lado, la jurisprudencia de la Honorable Corte Constitucional es pacífica y consistente en señalar que, del artículo 42 Constitucional, se deriva un concepto amplio de familia, y en ese sentido, la ha definido como una *“comunidad de personas*

emparentadas entre sí por vínculos naturales o jurídicos, que funda su existencia en el amor, el respeto y la solidaridad, y que se caracteriza por la unidad de vida o de destino que liga íntimamente a sus integrantes más próximos¹. Asimismo, ha sido enfática en el hecho según el cual, cualquier diferencia de trato sustentada en el origen familiar, es abiertamente contraria a la Constitución Política².

Ahora bien, teniendo en cuenta que la familia está conformada por vínculos naturales y jurídicos, resulta prudente establecer qué se entiende por cada uno de ellos.

1.1.1. Parentesco por consanguinidad.

El vínculo natural es un parentesco por consanguinidad, cuya definición normativa se encuentra en el artículo 35 del Código Civil, como una *“relación o conexión que existe entre las personas que descienden de un mismo tronco o raíz, o que están unidas por los vínculos de sangre³”*. El artículo 37 del mismo código, dispone que *“los grados de consanguinidad entre dos personas se cuentan por el número de generaciones. Así, el nieto está en segundo grado de consanguinidad con el abuelo, y dos primos hermanos en cuarto grado de consanguinidad entre sí.”⁴*

1.1.2. Parentesco civil.

El vínculo jurídico de que trata la definición de familia antes señalada, está conformado por el parentesco civil o por afinidad, definido igualmente en el artículo 47 del Código Civil, como el vínculo que *“existe entre una persona que está o ha estado casada y los consanguíneos legítimos de su marido o mujer.”*

En línea con ello, la misma disposición señala que *“[l]a línea o grado de afinidad legítima de una persona con un consanguíneo de su marido o mujer, se califica por la línea o grado de consanguinidad legítima de dicho marido o mujer con el dicho consanguíneo. Así un varón está en primer grado de afinidad legítima, en la línea recta, con los hijos habidos por su mujer en anterior matrimonio; en segundo grado de afinidad legítima, en la línea transversal, con los hermanos legítimos de su mujer.”⁵*

Si bien la redacción del artículo puede parecer confusa en un primer momento, lo cierto es que el parentesco civil o por afinidad es la manifestación de la relación

¹ Corte Constitucional. Sentencia C-292 de 2019.

² Corte Constitucional. Sentencia C-156 de 2022.

³ Artículo 35, Ley 84 de 1873, Código Civil Colombiano.

⁴ Artículo 37, Ley 84 de 1873, Código Civil Colombiano.

⁵ Artículo 47 Ley 84 de 1873, Código Civil Colombiano.

familiar que se origina entre personas con vínculos matrimoniales o uniones maritales de hecho, extendiendo sus efectos hasta los parientes consanguíneos de sus respectivas parejas⁶

La Honorable Corte Constitucional por su parte, ha entendido el parentesco civil como “*el vínculo familiar derivado de la adopción, **el cual genera no sólo los derechos y obligaciones propios del parentesco por consanguinidad entre los padres y los hijos, sino que también compromete, por extensión, a los demás miembros de la familia.***”⁷

En este orden de ideas, la filiación civil genera los mismos derechos y obligaciones que tienen las demás personas vinculadas por línea consanguínea. En consecuencia, las normas deben propender por reflejar igualdad de trato entre los miembros de la familia compuesta por diferentes vínculos. Así las cosas, los preceptos normativos deben procurar que los efectos que persiguen sus disposiciones irradian de forma idéntica a los dos tipos de parentesco.

1.2. Necesidad de modificación del artículo 1122 del Código Civil y el artículo 1 de la Ley 1893 de 2018 (Por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil).

Dada la importancia de la reforma que se plantea en la presente iniciativa legislativa, resulta prudente establecer en qué consisten las disposiciones normativas sujetas a modificación y determinar el núcleo esencial de la regulación que ellas contienen, ya que de esta forma se podrá evidenciar la necesidad del presente proyecto.

1.2.1. De la indignidad sucesoral.

De conformidad con el artículo 1018 del Código Civil, toda persona que no haya sido declarada incapaz o indigna podrá suceder. En desarrollo de esta disposición, la Honorable Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia ha señalado que la persona puede heredar, siempre y cuando cumpla con tres requisitos a saber: vocación, dignidad y capacidad. En línea con ello, el Alto Tribunal ha establecido que: *conforme a la interpretación armónica de los artículos 1018 y 93 del estatuto civil, la doctrina ha sostenido que los requisitos para que tenga efecto la sucesión por causa*

⁶ Corte Constitucional Sentencia C -296 de 2019.

⁷ Corte Constitucional Sentencia C-075 de 2021.

de muerte son tres: (a) que exista la persona del heredero o legatario; (b) que esa persona sea capaz; y, (c) que no sea indigna⁸.

En lo que respecta al tercer requisito, esto es, la indignidad, la misma ha sido entendida desde la perspectiva doctrinal y jurisprudencial como una sanción civil dirigida a un heredero por la comisión de alguna de las conductas señaladas en el artículo 1025 del Código Civil. En desarrollo de esta disposición, el profesor Arturo Valencia Zea ha conceptualizado frente a tal figura lo siguiente:

“Según lo estatuido por el Código, la indignidad se produce cuando el heredero o legatario, por actos delictuosos contra la persona o bienes del causante, traiciona los normales sentimientos que se suponen existir entre uno y otro, como cuando el hijo comete graves atentados contra el padre. Por lo tanto, podemos definir la indignidad diciendo que son atentados cometidos por el heredero o legatario contra el causante, capaces de destruir las naturales inclinaciones de cariño que se suponen existir como fundamento de la vocación hereditaria⁹”.

En este sentido, la indignidad sucesoral puede ser considerada un castigo civil dirigido al legatario que ha cometido actos graves y ha faltado a los deberes respecto del causante, y tal sanción consiste en excluirlo de los bienes y beneficios a los que hubiese tenido derecho por ley en una sucesión.

Ahora bien, el artículo 1025 del Código Civil, objeto de la presente modificación, prevé las causales por las cuales un heredero puede ser declarado indigno de suceder al causante. En lo que atañe a la iniciativa legislativa acá propuesta, el numeral tercero (3) de dicho artículo, señala que será indigno: “[e]l **consanguíneo** dentro del sexto grado inclusive que en el estado de demencia o destitución de la persona de cuya sucesión se trata no la socorrió pudiendo”. Es importante aclarar que la causal señalada no sufrió modificación alguna con la Ley 1893 de 2018 y el contenido de la disposición es el original desde la expedición del Código Civil.

De la causal en comento, se pueden destacar los siguientes aspectos: (i) Para invocarla debe existir un vínculo de consanguinidad entre el heredero y el causante. Así las cosas, como primera medida se observa la exclusión de los parientes civiles. (ii) El que invoque la causal, debe demostrar que cuando el causante se encontraba en

⁸ Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Civil. Sentencia del 16 de diciembre de 2020 (SC 4540-2020), M.P. Octavio Augusto Tejeiro Duque. SUÁREZ FRANCO, Roberto. Derecho de Sucesiones. Bogotá D.C. Editorial Temis 2015, p. 108.

⁹ Cort Valencia Zea, Arturo. Derecho Civil, Sucesiones. Bogotá D.C.: Editorial Temis, 1992, p. 56. Citado en: República de Colombia. Gaceta del Congreso No. 613 del 12 de agosto de 2016, p. 17.

estado de demencia o pobreza, el pariente consanguíneo no lo socorrió, pudiendo hacerlo.

Dicho esto, se evidencia que el objetivo de la causal bajo estudio, es reforzar los deberes de los integrantes de la familia y propender por la protección del causante que, en estado de demencia o pobreza, debe ser auxiliado por sus parientes, so pena de ser excluidos de la posterior sucesión, en tanto incumplieron con los deberes de cuidado y protección, especialmente en tratándose de adultos mayores y/o personas en condición de discapacidad.

Es por ello que resulta imperativo incluir en tal precepto al parentesco civil o por afinidad, pues no existe una razón válida para su exclusión, y por el contrario, atenta contra el derecho a la igualdad esta omisión. Además, si tanto los parientes civiles como los consanguíneos tienen los mismos derechos y obligaciones, es lógico que frente a éstos sea aplicada, en términos de igualdad, la sanción en caso de incumplimiento de los deberes que aquí se discuten, ya que los familiares por afinidad también tienen vocación hereditaria y por ende, deben responder por las mismas obligaciones de los parientes consanguíneos.

Y es que se evidencia que desde otros ámbitos normativos, se ha ido avanzando progresivamente en aras de alcanzar la igualdad jurídica y material entre estas formas de vinculación familiar, como es el caso del Código de Infancia y Adolescencia, en el cual se dispuso: (i) que el “[a]doptante y adoptivo adquiere, por la adopción, los derechos y obligaciones de padre, madre o hijo”, y que (ii) “[l]a adopción establece parentesco civil entre el adoptivo y el adoptante, que se extiende en todas las líneas y grados a los consanguíneos, adoptivos o afines de estos.” No obstante, en las disposiciones del Código Civil, y de manera especial, en lo que respecta en materia sucesoral, se observa que se han mantenido en el tiempo preceptos que ya no responden a la realidad.

1.2.2. Asignaciones testamentarias indeterminadas.

De conformidad con el artículo 1122 del Código Civil, existiendo una sucesión testada sin especificaciones suficientes respecto de los parientes del causante, estos serán entendidos como aquellos **consanguíneos** del grado más próximo, según el orden de la sucesión de quien muere sin testar.

En este sentido, en primer orden estarían los descendientes del causante (Artículo 1045 C.C.); en segundo orden, sus ascendientes (Artículo 1046 C.C.); en tercer orden, sus hermanos y cónyuge (Artículo 1047 C.C.); y en cuarto orden, los hijos de sus hermanos (Artículo 1051 C.C.); todos ellos, salvo el cónyuge, **siempre y cuando tuvieren con el causante un vínculo de sangre.**

Ahora bien, como sucede con el artículo 1025 antes expuesto, la presente disposición únicamente regula la indeterminación testamentaria respecto de los parientes consanguíneos, dejando de lado a los parientes por afinidad, lo cual equivale a un trato desigual entre familiares que legal y constitucionalmente deben ser reconocidos como iguales en lo que respecta a derechos y deberes.

Al respecto conviene decir que, el fin de la disposición bajo estudio es determinar qué personas tendrían derecho a la asignación indeterminada dejada a los parientes, y por ello, excluir de esta palabra a los familiares civiles no se justifica desde ningún punto de vista. En este sentido, establecer diferencias entre el parentesco por consanguinidad y el parentesco civil, atenta contra los postulados constitucionales de los artículos 5, 13 y 42 de la Carta Política, pues en materia hereditaria y en los demás ámbitos jurídicos a que haya lugar, no deben existir distinciones entre hijos adoptivos e hijos biológicos, toda vez que ambos están llamados a suceder en igualdad de condiciones.

1.3. De la omisión legislativa relativa.

La doctrina constitucional ha definido dos tipos de omisiones legislativas; absoluta, al tratarse de ausencia total de normatividad por parte del Congreso y; relativa, cuando tal órgano lleva a cabo una regulación sobre una determinada materia en forma imperfecta e incompleta. El control de constitucionalidad que realiza la Corte, se predica respecto de las omisiones legislativas relativas, en tanto, existe objeto de control susceptible de ser comparado con el texto constitucional, toda vez que, aunque existe norma, la misma termina por resultar insuficiente por desconocer situaciones que debieron ser reguladas (Corte Constitucional, Sentencia C-329 de 2019).

Así entonces, la omisión legislativa relativa podría conllevar a la afectación directa del principio de igualdad, por cuanto el contenido normativo, no abarca injustificadamente a todos los destinatarios que deberían estar incluidos en la regulación respectiva; o bien, podría desencadenar en la vulneración de otros principios o mandatos constitucionales (Corte Constitucional, Sentencia C-083 de 2018).

En vista de que el legislador no ha establecido hasta la fecha, una mención expresa de los parientes civiles en las normas objeto de modificación, se evidencia una omisión legislativa relativa que debe ser corregida, y de la cual ya se han derivado pronunciamientos por parte de la Honorable Corte Constitucional, habida cuenta de la vulneración de garantías que ha suscitado la mencionada omisión.

1.4. Sentencias de exequibilidad condicionada de la Corte Constitucional.

1.4.1. Sentencia C- 156 de 2022 de la Corte Constitucional.

En este punto resulta pertinente poner de presente que la Corte Constitucional mediante Sentencia C-156 de 2022 conoció de la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 1 de la Ley 1893 de 2018 por medio de la cual se modifica el artículo 1025 del Código Civil. En este pronunciamiento, el Alto Tribunal Constitucional destacó lo siguiente:

*“(…) aun cuando los tipos de parentesco tienen particularidades propias y dan cuenta de las diferentes formas de vinculación familiar que pueden existir, la Constitución, la legislación civil contemporánea y la jurisprudencia constitucional han sido enfáticas en proscribir cualquier trato discriminatorio entre parientes consanguíneos y civiles. En punto a esta cuestión, vale la pena reiterar que “los individuos con filiación civil **tienen los mismos derechos y obligaciones** entre ellos que los familiares por consanguinidad y, en consecuencia, las normas deben otórgales un **igual trato**, es decir, al permitirse, ordenarse o prohibirse algo se debe procurar que los efectos respectivos se **proyecten de forma idéntica** frente a los dos tipos de parentesco referidos en relación con sus líneas y grados.”^[52] Tal como se verá en seguida, la igualdad en el marco de las relaciones familiares y la prohibición de discriminación por razones de origen familiar son aspectos medulares de nuestro ordenamiento constitucional.*

*(…) Con base en lo expuesto, puede decirse que, bajo una interpretación armónica de los efectos de la adopción, dispuestos en la Ley 1098 de 2006 y del artículo 1040 del Código Civil y a partir de los pronunciamientos de la Corte en materia de igualdad en las relaciones familiares, en materia hereditaria **no existen distinciones entre hijos adoptivos e hijos biológicos**. Unos y otros están llamados a suceder en igualdad de condiciones.*

*(…) Sobre este aspecto en particular, no se advierte que exista una razón suficiente para excluir a los parientes civiles de esta causal, especialmente si se tiene en cuenta **que estos familiares también tienen vocación hereditaria y deben tener a su cargo las mismas obligaciones y deberes que los parientes consanguíneos**. Por esa vía, en términos subjetivos, es evidente que tanto los parientes consanguíneos como los civiles pueden ser indignos, esto es, cometer conductas que vulneren los vínculos de solidaridad y cariño que debe mediar entre los miembros de la familia. (…)*”

Atendiendo a lo expuesto, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 1 de la Ley 1893 de 2018 por medio de la cual se modifica el

artículo 1025 del Código Civil, en el sentido de que dicha disposición también comprende a los parientes civiles.

1.4.2. Sentencia C- 110 de 2023 de la Corte Constitucional.

Al hilo de lo expuesto, la Corte Constitucional mediante Sentencia C-110 de 2023 estudió la demanda de inconstitucionalidad formulada contra el artículo 1122 del Código Civil. En esta providencia, el Alto Tribunal Constitucional consideró lo siguiente:

“(…) Si el artículo 42 superior reconoce que la familia se conforma por vínculos naturales o jurídicos, el legislador no podría generar un trato desigual entre sus integrantes.

(…) El artículo 1122 del Código Civil excluye a los herederos de parentesco civil de la posibilidad de ser considerados asignatarios frente a los bienes que, de manera indeterminada, el causante deje en su testamento a favor de sus “parientes”.

(…) No existe ninguna razón para limitar la posibilidad de que sean considerados como parientes los herederos civiles y no solo los consanguíneos, en exclusión de los primeros, cuando la asignación testamentaria se exprese de forma indeterminada a favor de los parientes.

(…) la exclusión genera una desigualdad negativa inaceptable a la luz del precedente constitucional que ha resuelto casos esencialmente similares vinculados a la naturaleza del parentesco civil (Sentencia C-156 de 2022).

El Ministerio de Justicia y del Derecho por su parte, manifestó en dicha sentencia que *“Desde el punto de vista jurídico se genera un tratamiento desigual a quienes según lo ordenado por la Constitución han de tratarse como iguales”*. Con base en ello, solicitó a la Corte Constitucional declarar la exequibilidad condicionada de la disposición señalada.

En esta oportunidad, concluyó la Corte que la jurisprudencia señalada es pacífica¹⁰ en determinar que cualquier diferencia de trato que tenga como fundamento el origen familiar, debe ser considerada como contraria a la Constitución, máxime en el presente caso, pues la limitación que establece la norma demandada para que los parientes indeterminados del causante sean los consanguíneos y no los civiles, no

¹⁰Al respecto, revisar sentencias C-029 de 2020, C-296 de 2019, C-1026 de 2004, C-105 de 1994, de la Corte Constitucional.

supera el test de igualdad aplicable al caso, pues la expresión analizada con persigue un fin constitucionalmente válido.

Con base en lo expuesto en precedencia, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad condicionada del artículo 1122 del Código Civil, en el sentido de que dicha disposición también comprende a los parientes civiles.

1.5. La jurisprudencia constitucional no reemplaza la potestad y el deber legislativo del Congreso de la República.

De conformidad con el artículo 113 de la Constitución Política de Colombia, son ramas del poder público, la legislativa, ejecutiva y judicial, y a pesar de que se predica una separación de poderes entre las mismas y cuentan con diferentes funciones, existe un mandato constitucional de colaboración armónica para que cada una de ellas materialice sus fines.

En este contexto, puede establecerse lo que la doctrina ha denominado un “modelo de cooperación” entre el legislador y la justicia constitucional para el restablecimiento de la igualdad a la luz de las normas constitucionales. Bajo este entendido, la Corte Constitucional determina visos de inconstitucionalidad en algunas normas demandadas y pone de presente esta situación al Congreso para que éste, en ejercicio de su facultad legislativa, expida o reforme la ley que restablezca la constitucionalidad del orden jurídico. Lo anterior, en consideración al ámbito funcional del legislador¹¹.

No obstante lo anterior, en la mayoría de casos la Corte Constitucional declara la exequibilidad o inexecutable de los preceptos legales, o profiere sentencias interpretativas o integradoras que condicionan la exequibilidad de la disposición estudiada a determinada interpretación que el Alto Tribunal Constitucional encuentra conforme a la Carta Política. Ahora bien, desde un punto de vista funcional, y atendiendo a pilares del ordenamiento jurídico colombiano como la libre configuración legislativa y al principio democrático (Art. 3 C.P.), la labor constitucional de la Corte no reemplaza la potestad del Congreso como órgano competente para crear, interpretar, reformar y derogar leyes; funciones que se encuentran consagradas precisamente en la Constitución Política, a través del artículo 150.

En conclusión, la necesidad de protección y garantía del ámbito funcional del congreso, responde a su naturaleza, ya que como órgano elegido democráticamente

¹¹ Markus González Beilfuss. “Delimitación de competencias entre el Tribunal Constitucional y el legislador ordinario en el restablecimiento de la igualdad en la ley”, Revista Española de Derecho Constitucional, n.º 42, Madrid, 1984, p. 125.

por el pueblo es el representante de su voluntad y por lo tanto, su finalidad es desarrollar los preceptos constitucionales y materializarlos en las leyes.

2. Justificación.

La presente iniciativa legislativa se justifica en la necesidad de superar, a través del ordenamiento jurídico colombiano, la inequidad jurídica que actualmente existe en la regulación sucesoral del Código Civil, respecto al parentesco civil. Este compendio normativo en sus artículos 1025 y 1122, omite reconocer de manera expresa a los familiares con parentesco civil como sujetos con los mismos derechos y obligaciones sucesorales que aquellos relacionados por consanguinidad. Lo anterior ha generado un trato desigual que contradice los principios constitucionales de igualdad y protección familiar, tal como en su oportunidad lo consideró la Corte Constitucional, a través de las Sentencias de Constitucionalidad C- 156 de 2022 y C- 110 de 2023.

La ausencia de una disposición clara sobre la inclusión del parentesco civil perpetúa una brecha que afecta la estructura familiar como base de la sociedad, donde la filiación civil es una forma legítima de vínculo familiar. Por lo tanto, la presente iniciativa busca corregir esta omisión, garantizando que los familiares por parentesco civil sean reconocidos y equiparados en sus derechos y deberes sucesorales. Esto no solo promueve la justicia y equidad en los procesos de sucesión, sino que también asegura que las relaciones familiares, independientemente de su naturaleza, tengan una protección jurídica completa y acorde con los principios de igualdad ante la ley.

3. Impacto fiscal.

Sobre el contenido y alcance de la previsión del impacto fiscal en los proyectos de ley la Honorable Corte Constitucional ha precisado: “Las obligaciones previstas en el artículo 7° de la Ley 819/03 constituyen un parámetro de racionalidad legislativa, que está encaminado a cumplir propósitos constitucionalmente valiosos, entre ellos el orden de las finanzas públicas, la estabilidad macroeconómica y la aplicación efectiva de las leyes. Esto último en tanto un estudio previo de la compatibilidad entre el contenido del proyecto de ley y las proyecciones de la política económica, disminuye el margen de incertidumbre respecto de la ejecución material de las previsiones legislativas. El mandato de adecuación entre la justificación de los proyectos de ley y la planeación de la política económica, empero, no puede comprenderse como un requisito de trámite para la aprobación de las iniciativas legislativas, cuyo cumplimiento recaiga exclusivamente en el Congreso.

(i) el Congreso carece de las instancias de evaluación técnica para determinar el impacto fiscal de cada proyecto, la determinación de las fuentes adicionales de financiación y la compatibilidad con el marco fiscal de mediano plazo.

(ii) aceptar una interpretación de esta naturaleza constituiría una carga irrazonable para el Legislador y otorgaría un poder correlativo de veto al Ejecutivo, a través del Ministerio de Hacienda, respecto de la competencia del Congreso para hacer las leyes. Un poder de este carácter, que involucra una barrera en la función constitucional de producción normativa, se muestra incompatible con el balance entre los poderes públicos y el principio democrático.

Si se considera dicho mandato como un mecanismo de racionalidad legislativa, su cumplimiento corresponde inicialmente al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, una vez el Congreso ha valorado, mediante las herramientas que tiene a su alcance, la compatibilidad entre los gastos que genera la iniciativa legislativa y las proyecciones de la política económica trazada por el Gobierno. Así, si el Ejecutivo considera que las cámaras han efectuado un análisis de impacto fiscal erróneo, corresponde al citado Ministerio el deber de concurrir al procedimiento legislativo, en aras de ilustrar al Congreso sobre las consecuencias económicas del proyecto.

IV. Conflicto de intereses.

Dando alcance a lo establecido en el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019, “ Por la cual se modifica parcialmente la Ley 5 de 1992”, se hacen las siguientes consideraciones a fin de describir las circunstancias o eventos que podrían generar conflicto de interés en la discusión y votación de la presente iniciativa legislativa, de conformidad con el artículo 286 de la Ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la Ley 2003 de 2019, a saber:

“ARTÍCULO 286. Régimen de conflicto de interés de los congresistas. *Todos los congresistas deberán declarar los conflictos de intereses que pudieran surgir en el ejercicio de sus funciones.*

Se entiende como conflicto de interés una situación donde la discusión o votación de un proyecto de ley o acto legislativo o artículo, pueda resultar en un beneficio particular, actual y directo a favor del congresista.

a) Beneficio particular: *aquel que otorga un privilegio o genera ganancias o crea indemnizaciones económicas o elimina obligaciones a favor del congresista de las que no gozan el resto de los ciudadanos. Modifique normas que afecten investigaciones penales, disciplinarias, fiscales o administrativas a las que se encuentre formalmente vinculado.*

b) Beneficio actual: *aquel que efectivamente se configura en las circunstancias presentes y existentes al momento en el que el congresista participa de la decisión.*

c) Beneficio directo: *aquel que se produzca de forma específica respecto del congresista, de su cónyuge, compañero o compañera permanente, o parientes dentro del segundo grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero civil.*

Para todos los efectos se entiende que **no hay conflicto de interés** en las siguientes circunstancias:

a) *Cuando el congresista participe, discuta, vote un proyecto de Ley o de acto legislativo que otorgue beneficios o cargos de carácter general, es decir cuando el interés del congresista coincide o se fusione con los intereses de los electores.*

b) *Cuando el beneficio podría o no configurarse para el congresista en el futuro.*

c) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que establezcan sanciones o disminuyan beneficios, en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo. El voto negativo no constituirá conflicto de interés cuando mantiene la normatividad vigente.*

d) *Cuando el congresista participe, discuta o vote artículos de proyectos de ley o acto legislativo de carácter particular, que regula un sector económico en el cual el congresista tiene un interés particular, actual y directo, siempre y cuando no genere beneficio particular, directo y actual.*

e) *Literal inexecutable.*

f) *Cuando el congresista participa en la elección de otros servidores públicos mediante el voto secreto. Se exceptúan los casos en que se presenten inhabilidades referidas al parentesco con los candidatos.*

PARÁGRAFO 1. *Entiéndase por conflicto de interés moral aquel que presentan los congresistas cuando por razones de conciencia se quieran apartar de la discusión y votación del proyecto.*

PARÁGRAFO 2. *Cuando se trate de funciones judiciales, disciplinarias o fiscales de los congresistas, sobre conflicto de interés se aplicará la norma especial que rige ese tipo de investigación.*

PARÁGRAFO 3. *Igualmente se aplicará el régimen de conflicto de intereses para todos y cada uno de los actores que presenten, discutan o participen de cualquier iniciativa legislativa, conforme al artículo 140 de la Ley 5 de 1992."*

Por otra parte, el artículo 291 de la ley en comento establece que:

“ARTÍCULO 291. DECLARACIÓN DE IMPEDIMENTO. <Artículo modificado por el artículo 3 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> El autor del proyecto y el ponente presentarán en el cuerpo de la exposición de motivos un acápite que describa las circunstancias o eventos que podrían generar un conflicto de interés para la discusión y votación del proyecto, de acuerdo al artículo 286. Estos serán criterios guías para que los otros congresistas tomen una decisión en torno a si se encuentran en una causal de impedimento, no obstante, otras causales que el Congresista pueda encontrar.

En el evento en que un congresista no haya comunicado de manera oportuna a las Cámaras legislativas el posible impedimento en el que pueda estar inmerso, podrá ser recusado/a ante aquellas, solo si se configuran las circunstancias descritas en el artículo 286 de la Ley 5ª de 1992. De ello se dará traslado a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación para que emita una decisión. Así lo establece el artículo 294 de la Ley 5ª, a saber:

“ARTÍCULO 294. RECUSACIÓN. <Artículo modificado por el artículo 5 de la Ley 2003 de 2019. El nuevo texto es el siguiente:> Quien tenga conocimiento de una causal de impedimento de algún Congresista, que no se haya comunicado oportunamente a las Cámaras Legislativas, podrá recusarlo ante ellas, procediendo únicamente si se configura los eventos establecidos en el artículo 286 de la presente ley. En este evento se dará traslado inmediato del informe a la Comisión de Ética y Estatuto del Congresista de la respectiva Corporación, la cual dispondrá de tres (3) días hábiles para dar a conocer su conclusión, mediante resolución motivada.

Es preciso afirmar que no se configuran los beneficios particular, actual y directo de los que trata el artículo 286 de la ley 5 de 1992, modificado por el artículo 1 de la ley 2003, según los cuales se debe confirmar que i) la decisión pueda afectar de manera positiva mediante la asignación de un beneficio económico, privilegio, ganancia económica, ii) de manera directa al congresista de la república, su cónyuge o compañera/o permanente o sus parientes hasta segundo grado de consanguinidad y afinidad o primero civil, iii) de manera actual y concreta al momento de la discusión y votación del proyecto, es decir, que no se trate de una ganancia futura o hipotética.

Así las cosas, en el evento en que un congresista considere que se encuentra inmerso en un conflicto de intereses, respecto del presente proyecto de ley, tendrá que analizarse si el o los artículos sobre los cuales presuntamente existiría el conflicto de

intereses, le benefician o le afectan de una manera desproporcionada en relación con la demás población.

No obstante, si por algún evento algún congresista considera que en su situación existen elementos diferenciadores que configuren un impedimento para continuar con el trámite legislativo, dicha persona ha de dar a conocer sus circunstancias particulares de manera que el honorable Congreso determine si en efecto existen o no criterios para apartarle de la discusión y votación de uno o más artículos del proyecto en mención.

V. Proposición con que termina el Informe de Ponencia al Proyecto de Ley N° 069 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 1122 DEL CÓDIGO CIVIL Y EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 1893 DE 2018 (INCLUSIÓN FILIACIÓN CIVIL EN MATERIA SUCESORAL)”.

En virtud de las consideraciones anteriormente expuestas, y en cumplimiento de la Constitución Política y de la Ley 5 de 1992, presento ponencia favorable y propongo a los miembros de la Comisión Primera del Senado de la República, **DAR PRIMER DEBATE** al Proyecto de Ley N° 069 DE 2024 SENADO “POR MEDIO DEL CUAL SE MODIFICA EL ARTÍCULO 1122 DEL CÓDIGO CIVIL Y EL ARTÍCULO 1 DE LA LEY 1893 DE 2018 (INCLUSIÓN FILIACIÓN CIVIL EN MATERIA SUCESORAL)”, conforme al texto del proyecto original propuesto en la Gaceta del Congreso 1319 de 2024, para que haga su tránsito legislativo y se convierta en Ley de la República.



JONATHAN PULIDO HERNÁNDEZ
Senador de la República