

C-305-99

Sentencia C-305/99

CONVENCION SOBRE LA OBTENCION DE ALIMENTOS EN EL EXTRANJERO

La Convención que se examina tiene un objeto muy específico, dar urgente solución a la situación de las personas sin recursos que tienen derecho a obtener alimentos de otras que se encuentran en el extranjero. Se trata, pues, de un convenio multilateral que pretende facilitar los procedimientos jurídicos que procuran la efectividad de un derecho básico garantizado en los ordenamientos civiles de los Estados, cuando la persona requerida, en razón de su relación familiar o de otra índole que justifica su apoyo económico a la necesitada -según la ley correspondiente-, se encuentra fuera de la jurisdicción estatal que la obliga y que tiene previstos medios coercitivos para la exigibilidad de las prestaciones que debe. El contenido de lo propuesto, al cual el Gobierno de Colombia puede adherir después de esta Sentencia, respeta plenamente los principios y mandatos de la Constitución Política. Se declarará su exequibilidad.

Referencia: Expediente LAT-140

Revisión de constitucionalidad de la Ley 471 del 5 de agosto de 1998, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero”, hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956)

Magistrado Ponente:

Dr. JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Sentencia aprobada en Santa Fe de Bogotá, D.C., a los cinco (5) días del mes de mayo de mil novecientos noventa y nueve (1999).

De la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República se recibió fotocopia autenticada de la Ley 471 del 5 de agosto de 1998, por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero”, hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956).

De conformidad con lo previsto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política y una vez cumplidos los trámites exigidos en el Decreto 2067 de 1991, se procede a su revisión.

I. TEXTO

Dice así la Ley objeto de análisis:

II. INTERVENCIONES

El ciudadano MIGUEL ALBERTO GOMEZ V., en su calidad de apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores, interviene para afirmar que el Convenio en estudio, adoptado en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas convocada por el Consejo Económico y Social de esa Organización mediante Resolución 572 (XIX) el 17 de mayo de 1955, tiene como finalidad facilitar los trámites para hacer efectivo el derecho de alimentos, cuando demandante y demandado residan en diferentes países, estableciendo los procedimientos necesarios en orden a lograr el pago de esta obligación.

A juicio del interviniente, este Convenio se constituye en un valioso instrumento auxiliar en la búsqueda de un mayor grado de efectividad de las decisiones judiciales en materia de obligaciones alimentarias, respetándose de esta forma los derechos fundamentales de los menores de edad.

Destaca que a pesar de que en el Código Civil se consagra la obligación en favor de determinados beneficiarios, sin duda alguna la importancia del instrumento jurídico objeto de examen radica en que, en muchas ocasiones, el ejercicio de los derechos del alimentario se ha visto limitado por el traslado de la persona obligada a otro país, con el fin de evadir su responsabilidad.

Por esta razón -afirma el interviniente-, el Convenio destaca numerosos preceptos constitucionales entre los cuales se encuentran los artículos 2, 42, 44, 45 y 46 de la Carta y que su declaratoria conforme al texto fundamental, reportará evidentes beneficios para el país.

La apoderada del Ministerio de Justicia y del Derecho, ciudadana BLANCA ESPERANZA NIÑO IZQUIERDO, quien solicita se declare la exequibilidad de la Ley 471 de 1998 y de la

Convención que ella incorpora, comparte el argumento del apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores en cuanto a la protección que a este derecho de alimentos se consagra en nuestro ordenamiento jurídico, pero agrega que el Código del Menor se pronuncia al respecto. Sin embargo, lamenta que hasta la fecha no exista un mecanismo ágil que facilite la protección de nuestros nacionales cuando los padres o personas obligadas a suministrar alimentos residen en otro país.

Finalmente, afirma que la Ley 471 de agosto 5 de 1998 no tiene tacha alguna de inconstitucionalidad, pues su expedición estuvo sometida a los parámetros que la Constitución Política impone a las leyes aprobatorias de tratados internacionales.

Por su parte, el Subdirector Jurídico del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, FERNANDO PEREZ CABALLERO, solicita en escrito dirigido a esta Corporación que se declare la exequibilidad de la Ley 471 de 1998.

Además de compartir los criterios expuestos por los anteriores intervinientes, sostiene que este Convenio presta importante atención en solucionar problemas de índole humanitaria y sobre todo de aquellas personas más vulnerables económicamente.

También manifiesta que señala, con la suscripción del Convenio, aquellos titulares que tienen derecho a obtener alimentos de otras personas que se encuentran en el extranjero, obtienen prontamente el pago de su obligación ya que en este Tratado internacional se consagran medios conducentes e idóneos que facilitan el pago de la obligación debida.

III. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación señala, en cuanto al tema de la suscripción del Convenio, que éste se surtió de acuerdo con el esquema constitucional para la aprobación de tratados internacionales previsto en los artículos 120, numeral 20; 76, numeral 18; 81, numeral 4, y 120, numeral 2, de la Constitución Política de 1886, en la cual no se fijaba ningún tipo de control por parte de la Corte Suprema de Justicia y por las disposiciones pertinentes de la Ley 7 de 1944, normatividades que originaron diversas interpretaciones jurisprudenciales.

Afirma que, por ser el Convenio en estudio anterior a la Convención de Viena de 1969, no podría aplicarse lo establecido en el literal 7 de la misma, según el cual se entiende que

tienen plenos poderes los representantes acreditados por los estados ante una conferencia internacional para la adopción del texto de un tratado en dicha reunión.

Por esta razón, considera que la alternativa jurídica ante esta situación es la de que el Presidente de la República confirme la suscripción del tratado internacional que hizo un delegado suyo, antes de remitir el instrumento público a la aprobación del Congreso de la República, según lo señalado por la Sentencia C-381 de 1996.

En cuanto a la finalidad del Convenio, comparte los argumentos esgrimidos por los intervinientes. Además sostiene que el Convenio que se revisa se ajusta a lo dispuesto en los artículos 9, 35, 93, 150-16, 226 y 227 de la Carta Política.

Finalmente aduce que la Ley aprobatoria no presenta ningún vicio de inconstitucionalidad, pues ella se limita a aprobar el contenido de la Convención.

IV. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL

1. Competencia

La Corte es competente para efectuar la revisión de la Ley en referencia y del Acuerdo que mediante ella se aprueba, según lo previsto en el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política.

2. Aspectos Formales

De acuerdo con el material probatorio que obra en el expediente, esta Corporación observa que fueron cumplidos los trámites que a continuación se enuncian:

2.1. La representación de Colombia en la suscripción del Convenio

Según certificación expedida por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, la reproducción fotostática de los documentos en estudio es fiel copia del texto certificado de la “Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero”, hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956), documento que reposa en los archivos de la Oficina Jurídica de ese Ministerio.

Por otra parte, el Despacho del Magistrado Sustanciador recibió el día 18 de diciembre de

1998, un documento suscrito por el Jefe de la Oficina Jurídica del Ministerio de Relaciones Exteriores, según el cual “se adjunta copia expedida por la sección de Tratados de la Oficina de Asuntos Legales de la ONU, de la Nota Diplomática D/OI 1104 del 25 de mayo de 1956, por la cual el señor Ministro de Relaciones Exteriores de entonces, comunica al señor Secretario General de la ONU que se ha autorizado al Dr. Alberto Venegas-Tamayo para firmar a nombre de Colombia, la Convención citada en referencia”.

La Corte coincide con el Procurador General de la Nación en el sentido de que lo actuado por el plenipotenciario requería y requiere, antes de que se proceda a formalizar la adhesión de Colombia al Convenio, la confirmación expresa por parte del Presidente de la República.

La Corte reitera:

“Así, pues, el Presidente de la República, en su condición de Jefe del Estado, tiene competencia exclusiva para la celebración de los tratados internacionales, tal como resulta de la mencionada regla, cuyo exacto sentido ya había sido objeto de análisis por la Corte Suprema de Justicia cuando expresó: “...esta es una función privativa del Presidente de la República que este no puede delegar por vía general ni puede ser limitada por medio de una ley o asignada por esta a otra autoridad o funcionario”.

Pero, claro está, ello no implica que todos los pasos indispensables para la celebración de los tratados internacionales -que son actos complejos- deban correr a cargo del Presidente de la República en forma directa, pues, de tomar fuerza semejante idea, se entraría considerablemente el manejo de las relaciones internacionales y se haría impracticable la finalidad constitucional de promoverlas en los términos hoy previstos por el Preámbulo y por los artículos 226 y 227 de la Carta. Téngase presente, por otra parte, que al tenor del artículo 9º Ibidem, las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia, uno de los cuales está contenido en el literal a) de la Sección 1a., artículo 7, de la Convención de Viena sobre Derecho de los Tratados, que se transcribe más adelante en esta misma providencia y que fue aprobada mediante la Ley 32 de 1985.

Por lo demás, la naturaleza de la acción gubernamental en la hora presente exige agilidad en el trámite de los asuntos relativos a la cooperación internacional, cuya complejidad hace física y materialmente imposible que un solo ente o individuo ejerza de manera siempre

directa el cúmulo de actividades orientadas al cumplimiento oportuno y adecuado de las responsabilidades y compromisos que el Estado asume en el plano de las relaciones exteriores, en especial cuando ellas tocan con temas en permanente evolución como los que se plantean en el ámbito de la integración económica. De allí se deriva que la negociación de tratados y convenios no tenga que ser objeto de la actividad personal del Presidente de la República, pues un criterio extremo que así lo exigiera estaría contrapuesto a la celeridad y eficacia ínsitas en el “telos” de nuestro nuevo Ordenamiento Constitucional cuyo preámbulo compromete al Estado a impulsar la integración y a promover la internacionalización de las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional. Todo ello, mediante la negociación de esta clase de actos (artículos 9, 226 y 227 Constitución Política).

Esta perspectiva no implica la aceptación de procedimientos en virtud de los cuales se pueda ver comprometida la soberanía colombiana a espaldas del Jefe del Estado, ni de vías distintas a los tratados internacionales, como simples oficios o notas, para fines que son propios de aquellos.

El Presidente de la República celebra, entonces, los tratados internacionales, bien participando en forma directa en el proceso de su negociación y firma o ya actuando, en los diferentes pasos que integran el acto complejo en que consiste la celebración de un tratado internacional por intermedio de representantes revestidos de plenos poderes o de poderes restringidos para representar al Estado en la negociación, la adopción u otros actos relativos al convenio de que se trate, así como para expresar el consentimiento estatal en obligarse por él , todo sobre la base de que tales funcionarios son designados por el Jefe del Estado en ejercicio de la facultad de nominación de los agentes diplomáticos que le ha sido conferida por la Carta Política, de tal manera que las actuaciones llevadas a cabo por ellos están sujetas, en todo caso, a la posterior confirmación del Presidente antes de que el Tratado sea remitido al Congreso para su aprobación”. (Cfr. Corte Constitucional. Sala Plena. Sentencia C-477 del 6 de agosto de 1992. M.P.: Dr. José Gregorio Hernández Galindo).

2.2. El trámite del proyecto de ley aprobatoria

El Proyecto de Ley N° 88 fue presentado al Senado de la República por el Gobierno Nacional a través de la Ministra de Relaciones Exteriores, el día 1 de septiembre de 1997.

Así mismo, el día 19 de septiembre del mismo año, fue repartido el Proyecto de Ley para su estudio a la Comisión Segunda Constitucional, por parte del Presidente y del Secretario del Senado, y su texto aparece publicado en la Gaceta del Congreso N° 391 del 23 de septiembre de 1997 (págs. 5 a 8).

La Comisión Segunda del Senado designó ponente para primer debate. La ponencia fue presentada y publicada en la Gaceta del Congreso N° 496 del 26 de noviembre de 1997 (pág. 4).

Según consta en la Certificación expedida por el Secretario General de la Comisión Segunda del Senado, el Proyecto de Ley N° 88 fue aprobado por unanimidad en primer debate el día 26 de noviembre de 1997, con quórum deliberatorio y decisorio.

De acuerdo con la Gaceta del Congreso N° 554 del 23 de diciembre de 1997 (pág. 11), el Proyecto de Ley número 88 fue sometido a votación en la Plenaria del Senado el día 16 de diciembre del mismo año, en los siguientes términos:

“Por Secretaría se da lectura a la ponencia y proposición positiva con que termina el informe.

La Presidencia somete a consideración de la Plenaria la proposición leída y, cerrada su discusión aplaza su decisión, hasta tanto se registre el quórum reglamentario”.

Según certificación expedida por el Subsecretario General del H. Senado, el Proyecto de Ley N° 88 fue aprobado en segundo debate con el lleno de los requisitos legales, constitucionales y reglamentarios, según Acta N° 19 de la sesión ordinaria del día 25 de noviembre de 1997, publicada en la Gaceta del Congreso, año VI, N° 504 del 2 de diciembre de 1997 (pág. 14).

Verificado el texto de la Gaceta número 504 de 1997, es claro que en ella no aparece -como lo sostiene el Subsecretario del Senado-, el Acta 19, según la cual el proyecto de ley habría sido aprobado por la Plenaria de esa Corporación.

Por otra parte, la fecha no podría haber sido la señalada en tal certificación (25 de noviembre), pues en tal caso se habría anticipado el segundo debate al primero.

Sin embargo, en la sesión del 16 de diciembre de 1997, aunque se había aplazado la

votación por falta de quórum, una vez el quórum estuvo completo, el proyecto fue votado y aprobado por unanimidad (Gaceta del Congreso número 554 del 23 de diciembre de 1997, pág. 14). Así consta, además, en oficio dirigido por el Presidente del Senado al Presidente de la República el 30 de junio de 1998.

La Comisión Segunda de la Cámara designó ponente para primer debate y la correspondiente ponencia aparece publicada en la Gaceta del Congreso N° 30 de fecha 15 de abril de 1998 (pág. 8).

De acuerdo con la certificación expedida por el Secretario General de dicha Comisión, el Proyecto de Ley fue aprobado por unanimidad con el voto afirmativo de trece representantes, el día 13 de mayo de 1998 (Acta N° 15, reproducida en la Gaceta del Congreso N° 89 del 1 de junio de 1998, págs. 1 y 2).

Se designó ponente para segundo debate en la Cámara de Representantes y, de acuerdo con certificación suscrita por el Secretario General de esa Corporación, el Proyecto se aprobó por unanimidad en sesión plenaria el día 9 de junio de 1998, con un quórum decisorio al momento de su aprobación de 129 representantes.

Según la Secretaria Jurídica de la Presidencia de la República, el Ejecutivo sancionó la Ley 471 el día 5 de agosto de 1998.

El día 11 de agosto de 1998, en cumplimiento de lo dispuesto por el artículo 241, numeral 10, de la Constitución Política, la Secretaría Jurídica de la Presidencia de la República remitió a esta Corte los textos de la Ley aprobatoria y de la Convención.

Fueron respetados los términos de días entre los debates en comisiones y cámaras y entre la culminación del debate en una Cámara y el principio del debate en la otra (artículo 160 de la Constitución).

El trámite del proyecto comenzó por el Senado de la República, como lo exige el artículo 154 de la Constitución, en el caso de asuntos internacionales.

Ahora bien, sobre lo acontecido en la plenaria del Senado, según el expediente, debe la Corte advertir que se declara la exequibilidad de la Ley sobre la base de que al momento de la votación fue verificado el quórum para decidir y el proyecto fue aprobado por unanimidad.

Pero la Sala llama la atención acerca de las protuberantes inexactitudes de la certificación expedida por el Subsecretario General del Senado, cuyos datos no corresponden a los aparecidos en la Gaceta del Congreso ni al itinerario lógico del trámite, ocasionando confusión al momento de ejercer el control de constitucionalidad, en términos tales que, si la Corporación se hubiese atendido apenas a lo certificado, habría podido concluir en la inexequibilidad de las disposiciones objeto de revisión.

3. Aspecto material

La Convención que se examina tiene un objeto muy específico que, no obstante el hecho de que su formulación antecede en varios años a la actual Constitución Política de Colombia - data del 20 de junio de 1956-, encaja sin dificultad en su concepción humanitaria y en el criterio superior según el cual los instrumentos jurídicos que el Estado instituya -entre ellos los provenientes del manejo de las relaciones internacionales- deben estar al servicio de la persona y la familia, de su dignidad y de sus derechos esenciales. Y el propósito no podría ser más encomiable, tal como lo expresa el encabezamiento del Tratado, que justificó la Conferencia de las Naciones Unidas en cuyo marco se concibió: dar urgente solución a la situación de las personas sin recursos que tienen derecho a obtener alimentos de otras que se encuentran en el extranjero.

Se trata, pues, de un convenio multilateral que pretende facilitar los procedimientos jurídicos que procuran la efectividad de un derecho básico garantizado en los ordenamientos civiles de los Estados -en Colombia mediante los artículos 411 a 427 del Código Civil adoptado en 1887-, cuando la persona requerida, en razón de su relación familiar o de otra índole que justifica su apoyo económico a la necesitada -según la ley correspondiente-, se encuentra fuera de la jurisdicción estatal que la obliga y que tiene previstos medios coercitivos para la exigibilidad de las prestaciones que debe.

En el texto revisado por la Corte los Estados Partes estipulan las reglas ordenadas a la ejecución, en sus territorios, de las normas y sentencias relativas al asunto en referencia y, por tanto, plasman los trámites que deben seguir las correspondientes solicitudes, la transmisión de documentos, la transmisión de decisiones judiciales provisionales o definitivas con miras a su efectividad y concreción, la mutua aceptación y las funciones de las instituciones intermediarias que procuran facilitar el logro de los objetivos propuestos, el

intercambio de informaciones, los procedimientos de exhorto, la tramitación de notificaciones y diligencias, las disposiciones aplicables al caso de modificación de decisiones judiciales sobre alimentos, las exenciones y facilidades que las Partes Contratantes acuerdan con miras al éxito del Acuerdo, las reglas sobre transferencias de fondos y las cláusulas específicas relativas a los estados federales que hagan parte de la Convención, todas las cuales, confrontadas con la Carta Política de Colombia, se avienen a ella.

Los artículos 12 a 21 de la Convención consagran las cláusulas usuales en los instrumentos de esta clase -aplicación territorial; firma, ratificación y adhesión; entrada en vigor; denuncia; solución de controversias; reservas; reciprocidad; notificación del Secretario General a los Estados Miembros; revisión; idiomas y depósito de la Convención, que en nada se oponen al Ordenamiento Fundamental colombiano, el cual, por otra parte, estipula como uno de sus postulados tutelares el de que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan, entre otros, en el reconocimiento de los principios del Derecho Internacional aceptados por Colombia.

El contenido de lo propuesto, al cual el Gobierno de Colombia puede adherir después de esta Sentencia, respeta plenamente los principios y mandatos de la Constitución Política. Se declarará su exequibilidad.

DECISION

Con fundamento en las precedentes motivaciones, la Corte Constitucional de la República de Colombia, en Sala Plena, oído el concepto del Ministerio Público y cumplidos los trámites previstos en el Decreto 2067 de 1991, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES la Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero, hecha en New York, el veinte (20) de junio de mil novecientos cincuenta y seis (1956), y la Ley 471 de 1998, que la aprueba.

Cópiese, notifíquese, comuníquese, insértese en la Gaceta de la Corte Constitucional, cúmplase y archívese el expediente.

EDUARDO CIFUENTES MUÑOZ

Presidente

ANTONIO BARRERA CARBONELL

Magistrado

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Magistrado

JOSE GREGORIO HERNANDEZ GALINDO

Magistrado

CARLOS GAVIRIA DIAZ

Magistrado

ALEJANDRO MARTINEZ CABALLERO

Magistrado

FABIO MORON DIAZ

Magistrado

MARTHA SACHICA DE MONCALEANO

Magistrada

VLADIMIRO NARANJO MESA

Magistrado

PABLO ENRIQUE LEAL RUIZ

Secretario General