

Sentencia C-412/01

LEGISLADOR Y PRINCIPIO DE LA BUENA FE-Requisitos para ejercicio de derecho o actividad

Al estipular requisitos el legislador no viola el principio de la buena fe, pues no presume nada en contra de ella; no parte del supuesto de la mala fe del gobernado; simplemente se limita a cumplir su función de salvaguarda del interés general y de ordenamiento mínimo en lo que respecta al servicio público y al funcionamiento de los entes estatales.

LEGISLADOR EN DOCUMENTO PUBLICO-Establecimiento de prueba de autenticidad/PRINCIPIO DE LA BUENA FE EN DOCUMENTO PUBLICO-Prueba de autenticidad/DOCUMENTO PUBLICO-Prueba de autenticidad

El principio de la buena fe ni su presunción por vía general despojan al legislador de la atribución, que busca establecer las exigencias probatorias que habrán de aplicarse hacia el futuro. No se vulnera la Constitución por la sola precisión que haga el legislador acerca de cómo se prueban los hechos, o sobre la manera en que los documentos públicos acreditan su autenticidad.

DOCUMENTO PUBLICO EXTRANJERO-Autenticidad/DOCUMENTO PUBLICO EXTRANJERO-Abono de firma por Ministerio

DOCUMENTO PUBLICO EXTRANJERO-Abolición trámite de legalización diplomática y consular

DOCUMENTO PUBLICO EXTRANJERO-Abono de firma de cónsul o agente diplomático

Referencia: expediente D-3241

Demanda de inconstitucionalidad (parcial) contra el artículo 259 del Código de Procedimiento Civil, modificado por el artículo 1, numeral 118 del Decreto 2282 de 1989

Actor: Miguel Alvarado Cortés

Dr. JAIME CÓRDOBA TRIVIÑO

Bogotá, D.C., veinticinco (25) de abril de dos mil uno (2001).

La Sala Plena de la Corte Constitucional, en ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales, en especial las previstas en el artículo 241, numeral 5, de la Constitución Política, y cumplidos todos los trámites y requisitos contemplados en el Decreto 2067 de 1991, ha proferido la siguiente

SENTENCIA

en relación con la demanda de inconstitucionalidad (parcial) que, en uso de su derecho político, presentó el ciudadano Miguel Alvarado Cortés contra el artículo 259 del Código de Procedimiento Civil.

I. TEXTO DE LA NORMA ACUSADA

A continuación se transcribe, subrayando lo demandado, el texto de la disposición objeto de proceso:

“DECRETO NUMERO 2282 DE 1989

(octubre 7)

por el cual se introducen algunas modificaciones al Código de Procedimiento Civil.

El Presidente de la República de Colombia, en ejercicio de las facultades que le confiere la Ley 30 de 1987, y oída la Comisión Asesora por ella establecida,

DECRETA:

118. El artículo 259, quedará así:

Documentos otorgados en el extranjero. Los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de éste o con su intervención, deberán presentarse debidamente autenticados por el cónsul o agente diplomático de la República, y en su defecto por el de una nación amiga, lo cual hace presumir que se otorgaron conforme a la ley del respectivo país. La firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia, y si se trata de agentes consulares de un país amigo, se autenticará previamente por el funcionario competente del mismo y los de éste por el cónsul colombiano”.

II. LA DEMANDA

Manifiesta el actor que la disposición acusada vulnera el artículo 83 de la Constitución Política.

Afirma que los cónsules de Colombia en el exterior ejercen funciones notariales, es decir, que son guardianes de la fe pública en relación con los documentos que pasan por sus despachos y dan fe de la certeza de su contenido y de la de quien los suscribió.

Sostiene el demandante que los notarios, con la sola firma, avalan los documentos presentados a su consideración y nunca se les exige que aquéllos sean acreditados o avalados por otro funcionario de superior rango.

En criterio del impugnante, al exigirse que la firma de un agente consular colombiano (con funciones notariales) sea avalada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, el mismo Estado está poniendo en entredicho las actuaciones y calidades de sus funcionarios y presume la mala fe de la persona que acredita la actuación, aportándola dentro del territorio nacional como prueba.

Por consiguiente -dice el actor-, el artículo parcialmente acusado impone doble autenticación a los documentos públicos, circunstancia que viola el principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 del Texto Fundamental.

III. INTERVENCIONES

El ciudadano José Camilo Guzmán Santos, actuando como apoderado del Ministerio de Justicia y del Derecho, presenta escrito mediante el cual defiende la constitucionalidad de la norma parcialmente demandada.

Afirma que en el artículo 21 del Código Civil colombiano se establece que la forma de los instrumentos públicos se determina por la ley del país donde hayan sido otorgados, entendida la forma como las solemnidades externas, a la autenticidad, al hecho de haber sido otorgados y autorizados por las personas y de la manera que en tales instrumentos se expresa.

Sostiene el interviniente que el valor probatorio de los documentos otorgados en otros países, en procesos tramitados en Colombia, es el mismo que la ley local extranjera les reconoce, siempre que se cumpla con el requisito de la especial autenticación que nuestra legislación exige, y que, de igual manera, el valor que pueda corresponderles como requisito ad substantiam actus, se rige por la ley local, salvo que se trate de actos sobre bienes inmuebles ubicados en Colombia, ya que en este evento se exige la escritura pública y su correspondiente registro en la oficina respectiva donde estén ubicados, escritura que puede ser otorgada ante el cónsul o agente diplomático con funciones de tal o ante el funcionario local extranjero.

A juicio del representante del Ministerio de Justicia y del Derecho, resulta oportuno mencionar que el requisito de legalización para documentos públicos extranjeros fue abolido, respecto de algunos países, en virtud de la “Convención sobre Abolición del requisito de Legalización para documentos públicos extranjeros”, suscrita en la Haya el 5 de octubre de 1961 y aprobada en nuestro Estado mediante Ley 455 del 4 de agosto de 1998, declarada exequible mediante Sentencia C-164 de 1999.

El interviniente manifiesta lo siguiente:

“De lo anteriormente expuesto se puede concluir, primero, que el requisito de autenticación del cónsul o agente diplomático es diferente de la acreditación de su firma por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, pues si bien el primero hace presumir que el documento fue otorgado conforme a la ley local extranjera, mediante el segundo se establece que el funcionario consular se encuentra en ejercicio de sus funciones y, segundo, que no es posible exigir el abono de la firma consular sino se ha realizado previamente la autenticación por el cónsul”.

Finalmente descarta cualquier ataque que se pretenda formular en contra de la norma acusada por observarla violatoria del principio de la buena fe, ya que en lugar de presumirse la mala fe del particular que adelanta la actuación -según lo afirmó el actor-, lo que se presume es el otorgamiento del documento de acuerdo con la legislación local extranjera.

También presenta escrito solicitando la declaración de constitucionalidad del aparte acusado del artículo 259 del Código de Procedimiento Civil, el ciudadano William Mauricio Arévalo Portela, apoderado del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Afirma que el requisito demandado en ningún momento vulnera el principio de la buena fe que rige la actividad de la administración, toda vez que no puede inferirse que el trámite

ante el Ministerio de Relaciones Exteriores esté desconociendo o poniendo en duda la actuación de un funcionario público que cumple sus funciones en el exterior.

Considera el representante de la Cancillería colombiana que el trámite consagrado en el aparte demandado del artículo 259 del C.P.C., constituye una actividad reglamentada legalmente por el legislador y que no puede inferirse en momento alguno que por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores haya una prevención traducida en una desconfianza o desconocimiento de las cualidades y calidades de sus servidores en el exterior. No cumplir esta actuación -en criterio del interviniente-, equivaldría a desconocer la obligación que tiene la administración y los particulares de cumplir el orden legal interno.

IV. CONCEPTO DEL PROCURADOR GENERAL DE LA NACION

El Procurador General de la Nación solicita a la Corte declarar la constitucionalidad del aparte “La firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia”, contenido en el artículo 259 del Código de Procedimiento Civil.

Manifiesta que la formalidad exigida en el aparte acusado, antes que ser violatoria de los derechos fundamentales, propende por garantizarlos, ya que permite verificar todos aquellos documentos sobre los cuales, por haber sido expedidos en el extranjero, existe incertidumbre en cuanto a su autoría, es decir, si la persona que autentica estos escritos (cónsul o agente diplomático) realmente ostenta la calidad de funcionario diplomático facultado para efectuar este trámite y si igualmente al momento de suscribir el documento se encontraba en el ejercicio de sus funciones.

Recalca el Jefe del Ministerio Público que, de acuerdo con el artículo 1 de la Carta Política, uno de los principios fundamentales de nuestro Estado Social de Derecho es la prevalencia del interés general frente al particular, motivo por el cual peticiones como la planteada por el actor no pueden prosperar, ya que el objetivo de la norma enjuiciada es el de garantizar y asegurar el interés y la seguridad general de la sociedad que exige certeza acerca de la autenticidad de documentos que por su naturaleza y origen pueden ser verificados de manera diferente.

En cuanto a la presunta vulneración del principio de la buena fe consagrado en el artículo 83 del Texto Fundamental, manifiesta que esta disposición debe ser armonizada con lo dispuesto por el artículo 769 del Código Civil, según el cual “la buena fe se presume, excepto en los casos en que la ley establece la presunción contraria”, por lo que en criterio del Procurador podría llegar a afirmarse que el postulado de la Carta Política no es absoluto, como quiera que el legislador puede en algunos casos establecer una presunción contraria, es decir, la de la mala fe, la cual “deberá probarse”.

Sostiene al respecto que, en el caso del artículo 259 demandado parcialmente, no se establece una presunción de mala fe en los actos de autenticación proferidos por los cónsules o agentes diplomáticos que laboran en el exterior, sino que por el contrario, no es la veracidad del contenido de dichos actos y documentos la que se pone en duda, sino tan solo se trata de verificar, por parte de la autoridad encargada de ello -el Ministerio de Relaciones Exteriores-, la firma del funcionario que actúa como representante del Estado colombiano en el país en que fue emitido el documento.

En conclusión, considera que el requisito objeto de examen constitucional lo que pretende es acreditar la condición del funcionario diplomático que lo suscribe y, por tanto, que se encuentra actualmente en ejercicio de sus funciones.

Finalmente, en cuanto a la “Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros”, suscrita en la Haya el 5 de octubre de 1961 y aprobada mediante Ley 455 de 1998, manifiesta que esta norma no ha entrado en vigor, pues sólo hasta el 28 de abril de 2000 fue depositado el instrumento de adhesión respectivo, por lo cual su vigencia sólo opera a partir del 31 de enero de 2001.

V. CONSIDERACIONES DE LA CORTE CONSTITUCIONAL Y FUNDAMENTOS DE LA DECISION

Exequibilidad del precepto demandado. El legislador está facultado para exigir requisitos que aseguren la autenticidad de los documentos oficiales

La disposición objeto de proceso, integrante del Código de Procedimiento Civil, alude a la autenticidad de los documentos públicos otorgados en país extranjero por funcionario de éste o con su intervención, los cuales han de estar respaldados por el cónsul colombiano o agente diplomático de la República, y en su defecto por el de una nación amiga.

El fragmento que se demanda dispone que la firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia.

La Corte Constitucional ha sostenido, con apoyo en el artículo 83 de la Carta, que, en virtud del principio cardinal en éste plasmado, se presume la buena fe de las personas en todas las actuaciones que adelanten ante las autoridades, ya para el cumplimiento de sus deberes o para el ejercicio de sus obligaciones¹.

En concordancia con esa regla, el artículo 84 de la Constitución dispone que, cuando un derecho o una actividad hayan sido reglamentados de manera general, las autoridades públicas no podrán establecer ni exigir permisos, licencias o requisitos adicionales para su ejercicio.

De todo ello se deduce que, mientras en los mandatos superiores en referencia se introduce un claro límite a las autoridades administrativas, judiciales y de control para agregar requisitos no previstos en la ley, ésta goza de expresa autorización constitucional para preverlos, cuando reglamenta de manera general derechos o actividades. Al estipular requisitos el legislador no viola el principio de la buena fe, pues no presume nada en contra de ella; no parte del supuesto de la mala fe del gobernado; simplemente se limita a cumplir su función de salvaguarda del interés general y de ordenamiento mínimo en lo que respecta al servicio público y al funcionamiento de los entes estatales.

Igualmente, es el legislador el llamado a establecer cómo se prueban ante las autoridades colombianas los hechos acaecidos en el exterior, y tiene que contemplar los mecanismos idóneos para que ellas conozcan con certidumbre, en el ámbito de sus funciones, si un determinado acto que se dice proferido por autoridades extranjeras, o uno otorgado con su intervención, en realidad tiene ese origen. Al establecer el requisito que asegure la verdadera procedencia del documento no se presume la mala fe sino que se reglamenta la materia,

previando con anticipación las reglas aplicables al proceso -judicial o administrativo- en que tales documentos se quiere que valgan.

Es que el principio de la buena fe ni su presunción por vía general despojan al legislador de la indicada atribución, que busca establecer las exigencias probatorias que habrán de aplicarse hacia el futuro. No se vulnera la Constitución por la sola precisión que haga el legislador acerca de cómo se prueban los hechos, o sobre la manera en que los documentos públicos acreditan su autenticidad.

Así, establecer a quién corresponde certificar -Ministerio de Relaciones Exteriores- la actual y efectiva condición de cónsul o agente diplomático colombiano es una exigencia inherente a su función estatal propia para efectos probatorios.

Finalmente debe la Corte advertir que, mediante Sentencia C-164 del 17 de marzo de 1999, la Corte Constitucional declaró exequible la Ley 455 de 1998 “por medio de la cual se aprueba la Convención sobre la abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros” y la Convención misma. Dicha Convención, según certificación expedida por la Jefe Oficina Asesora Jurídica (E) del Ministerio de Relaciones Exteriores, entró en vigencia para Colombia el 30 de enero de 2001.

En efecto, si bien es cierto la referida Convención establece la abolición del trámite de legalización diplomática y consular de aquellos documentos que, expedidos en uno de los Estados contratantes, se presenten en otro de la misma condición, ella sólo es aplicable a aquellos documentos públicos relacionados en el artículo 1 del referido instrumento. Además, hay que anotar que de acuerdo con los principios del Derecho internacional, el referido instrumento internacional sólo obliga a los Estados contratantes del mismo.

Dice así la disposición citada:

“Artículo 1

La presente Convención se aplicará a documentos públicos que han sido ejecutados en el territorio de un Estado contratante y que deben ser exhibidos en el territorio de otro Estado contratante.

Los Sigüientes son considerados como documentos públicos a efectos de la presente Convención²:

- a) a documentos que emanan de una autoridad o un funcionario relacionado con las cortes o tribunales de un Estado, incluyendo los que emanen de un fiscal, un secretario de un tribunal o un portero de estrados;
- b) documentos administrativos;
- c) Actos notariales;
- d) Certificados oficiales colocados en documentos firmados por personas a título personal, tales como certificados oficiales que consignan el registro de un documento o que existía en una fecha determinada y autenticaciones oficiales y notariales de firmas”.

No sobra advertir que de acuerdo con lo señalado en el mismo instrumento internacional, la legalización significa “únicamente el trámite mediante el cual los agentes diplomáticos o consulares del país en donde el documento ha de ser presentado certifican la autenticidad de la firma, a qué título ha actuado la persona que firma el documento y, cuando proceda, la indicación del sello o estampilla que llevaré”³.

Por manera que si para dichos documentos no se exige ahora la autenticación por parte de los agentes diplomáticos o consulares del país en donde el documento ha de ser presentado, mucho menos se requerirá que la firma de aquellos se abone por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Eso sí, ha de recalcarse, que aquellos eventos no contemplados en el transcrito aparte del artículo 1 y expresamente excluidos por la segunda parte del mismo, sí requieren la legalización y desde luego allí sí se necesita que el Ministerio abone la firma del cónsul o del agente diplomático. Tales casos -según lo señala la norma en comento- son los siguientes:

“Sin embargo, no se aplicará la presente Convención:

- a) documentos ejecutados por agentes diplomáticos o consulares:
- b) a documentos administrativos que se ocupen directamente de operaciones comerciales o aduaneras”.

En los términos expuestos, la Corte declarará que las expresiones acusadas son exequibles.

DECISION

Con fundamento en las consideraciones expuestas, la Sala Plena de la Corte Constitucional, administrando justicia en nombre del pueblo y por mandato de la Constitución,

RESUELVE:

Declarar EXEQUIBLES las expresiones “La firma del cónsul o agente diplomático se abonará por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia”, del artículo 1, numeral 118, del Decreto 2282 de 1989, que reformó el 259 del Código de Procedimiento Civil.

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

ALFREDO BELTRAN SIERRA

Presidente

JAIME ARAUJO RENTERIA

Magistrado

JAIME CORDOBA TRIVIÑO

MANUEL JOSE CEPEDA ESPINOSA

Magistrado

RODRIGO ESCOBAR GIL

Magistrado

MARCO GERARDO MONROY CABRA

Magistrado

ALVARO TAFUR GALVIS

Magistrado

MARTHA VICTORIA SACHICA MENDEZ

Secretaria General

Magistrado

EDUARDO MONTEALEGRE LYNETT

Magistrado

CLARA INES VARGAS HERNANDEZ

Magistrada

1 Ver sentencias C-540 del 23 de noviembre de 1995, C-023 del 11 de febrero de 1998 (M.P.: Dr. Jorge Arango Mejía) y C-963 del 1 de diciembre de 1999 (M.P.: Dr. Carlos Gaviria Díaz).

2 De acuerdo con el artículo 11, la Convención entró en vigor el 24 de enero de 1965, sexagésimo día después del depósito del tercer instrumento de ratificación, respecto de los siguientes Estados, en cuyo nombre se depositaron los instrumentos de ratificación en poder del Gobierno de los Países Bajos en las fechas indicadas:

Yugoslavia.....25 de septiembre de 1962

Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte (también aplicable a Jersey, el Bailiaje de Guernesey y la Isla de Man)....21 de agosto de 1964

Francia (también aplicable a los Departamentos y Territorios de

Ultramar 25 de noviembre de 1964

3 Artículo 2 de la Convención sobre abolición del requisito de legalización para documentos públicos extranjeros.