

Concepto LAT-477

Juan Sebastian Vega Rodriguez <jvega@procuraduria.gov.co>

Mar 17/01/2023 10:41

Para: Secretaria3 Corte Constitucional <secretaria3@corteconstitucional.gov.co>

CC: Martha Ligia Castiblanco Prado <mcastiblanco@procuraduria.gov.co>

📎 1 archivos adjuntos (624 KB)

Concepto LAT-477.pdf;

Bogotá, D.C., 17 de enero de 2023

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Respetados Señores Magistrados:

Por instrucción del Señor Viceprocurador General de la Nación, de manera atenta, me permito remitir adjunto el concepto correspondiente al proceso LAT-477, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 242.2 y 278.5 de la Constitución Política, así como el artículo 17.3 del Decreto Ley 262 de 2000.

Cordialmente,



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Juan Sebastián Vega Rodríguez

Procurador Auxiliar

Procuraduría Auxiliar Asuntos Constitucionales

jvega@procuraduria.gov.co

PBX: +57 601-587-8750

Línea Nacional Gratuita: 01 8000 940 808

Carrera 5 # 15 - 80, Bogotá D.C.

Código Postal 11032



Bogotá, D.C., 17 de enero de 2023

Honorables Magistrados
Corte Constitucional
Ciudad

Expediente: LAT-477

Referencia: Revisión de constitucionalidad de la Ley 2212 de 2022, *“Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia, hecho en La Haya, Reino de los Países Bajos, el 23 de noviembre de 2007”*.

Magistrado Ponente: Alejandro Linares Cantillo

Concepto No.: 7160

De conformidad con el artículo 278.5 de la Constitución Política¹ y 17.3 del Decreto Ley 262 de 2000², rindo concepto en el asunto de la referencia.

I. Antecedentes

El 8 de junio 2022, para adelantar la revisión de la referencia, la Presidencia de la República remitió a la Corte Constitucional: (a) el Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia, hecho en La Haya, Reino de los Países Bajos, el 23 de noviembre de 2007; y (b) la Ley 2212 de 2022, por medio de la cual se aprueba dicho instrumento. Los textos respectivos pueden ser consultados en el Diario Oficial 52.051.

Mediante Auto del 29 de junio de 2022, el magistrado sustanciador: (i) asumió la revisión automática de constitucionalidad del referido cuerpo normativo; (ii) ordenó la práctica de pruebas; y (iii) dispuso que, una vez estas fueran recaudadas, se realizara el traslado del expediente a la Procuraduría General de la Nación para rendir el concepto de su competencia.

II. Consideraciones del Ministerio Público

En los términos del numeral 10 del artículo 241 de la Carta Política, la Corte Constitucional ejerce dos tipos de control frente a los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, a saber:

¹ “Artículo 278. El Procurador General de la Nación ejercerá directamente las siguientes funciones: (...) 5. Rendir concepto en los procesos de control de constitucionalidad”.

² En la presente oportunidad, el concepto del Ministerio Público es suscrito por el Viceprocurador General de la Nación, en tanto que, mediante Auto 1729 de 2022 (M.P. Alejandro Linares Cantillo), la Corte Constitucional aceptó el impedimento presentado por la Procuradora General de la Nación.



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

(a) Un control de constitucionalidad formal, el cual incluye *“el análisis de aspectos tales como: (i) la debida representación del Estado Colombiano en los procesos de negociación y celebración del tratado; (ii) el trámite surtido por el proyecto de ley en el Congreso de la República; (iii) la sanción presidencial; y, finalmente, (iv) el envío de la ley y el tratado a la Corte Constitucional”*, y

(b) Un control de constitucionalidad material, que *“consiste, en confrontar las disposiciones del instrumento internacional y de su ley aprobatoria, con el contenido integral de la Constitución, para así determinar si las mismas se ajustan o no a la Carta Política”*³.

Sobre el particular, el Ministerio Público recuerda que el examen de esta clase de asuntos *“ha sido entendido tradicionalmente en la jurisprudencia constitucional como un estudio eminentemente jurídico del convenio y de su ley aprobatoria, que no examina las ventajas u oportunidad práctica del acuerdo a nivel económico, social, ni su conveniencia política, o las razones de oportunidad, utilidad o eficiencia del instrumento, o las consecuencias prácticas de su celebración, por tratarse de reflexiones que le competen al Presidente de la República y al Congreso, respectivamente”*⁴.

A partir de la naturaleza del control que realiza la Corte Constitucional sobre los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias⁵, el concepto de la Procuraduría versará sobre los aspectos formales del proceso de adopción de los cuerpos normativos controlados, así como sobre los contenidos materiales.

a) Análisis formal de constitucionalidad del convenio internacional

En relación con la formación de los instrumentos internacionales, la Corte Constitucional ha explicado que el control respectivo se circunscribe a verificar *“la debida representación del Estado Colombiano en los procesos de negociación y celebración”* de los mismos⁶.

En este sentido, se observa que el Estado colombiano no participó en la suscripción del instrumento internacional objeto de revisión, pues su rol en su adopción se limitó a ser observador, como consta en el Acta Final de la Vigésima Primera Sesión de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado⁷.

Así pues, *“no hay lugar entonces a examinar la participación del Presidente de la República o de un representante suyo en el acto de suscripción de los estatutos cuya aprobación estudia la Corte, supliendo entonces esta diligencia la aprobación*

³ Corte Constitucional, Sentencia C-801 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-098 de 2020 (M.P. Gloria Stella Ortiz Delgado).

⁵ *“El control de constitucionalidad sobre los tratados internacionales y sus leyes aprobatorias, presenta unas características especiales, entre las que se destacan las siguientes: (i) es previo al perfeccionamiento del tratado, pero posterior a la expedición de la ley aprobatoria y a su sanción; (ii) es automático; (iii) es integral; (iv) tiene fuerza de cosa juzgada; (v) es condición necesaria para la ratificación del tratado; y (vi) cumple una función preventiva”*. Cfr. Sentencia C-801 de 2009 (M.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo).

⁶ Corte Constitucional, Sentencia C-141 de 1997 (M.P. Fabio Morón Díaz).

⁷ Disponible en <https://assets.hcch.net/upload/finact21s.pdf>. En efecto, Colombia no es miembro de la Conferencia de La Haya de Derecho Internacional Privado por lo que no ha firmado ningún convenio. Empero es Parte Contratante en 5 instrumentos, que pueden ser consultados en <https://www.hcch.net/es/states/other-connected-parties/details2/?sid=90>.



*presidencial*⁸, la cual se constata con: (a) la suscripción de la orden del Jefe de Estado de proceder con la radicación del proyecto de ley ante el Congreso de la República, así como con (b) el respeto de las condiciones de adhesión previstas en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados y en el instrumento internacional correspondiente⁹.

Sobre el particular, se recuerda que la Convención de Viena¹⁰ permite que un Estado manifieste su consentimiento para obligarse por un tratado mediante la adhesión al mismo en la forma en que el instrumento en cuestión lo establezca¹¹. En punto de ello, se tiene que el Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia estipula que:

(i) *“Cualquier otro Estado (...) podrá adherirse al Convenio después de su entrada en vigor en virtud del artículo 60(1)”*¹², la cual se concretaría *“el día primero del mes siguiente a la expiración de un período de tres meses después del depósito del segundo instrumento de ratificación, aceptación o aprobación previsto en el artículo 58”* ante el Ministerio de Asuntos Exteriores del Reino de los Países Bajos¹³; y

(ii) En lo sucesivo, el Convenio entrará en vigor *“para cada Estado u organización regional de integración económica a que se refiere el artículo 58(3), al día siguiente de la expiración del periodo durante el cual se pueden formular objeciones en virtud del artículo 58(5)”*¹⁴.

Pues bien, se evidencia que, el 3 de febrero de 2020, el Presidente de la República impartió la aprobación ejecutiva del tratado objeto de control, así como ordenó someterlo a consideración del Congreso de la República para su aprobación, según lo previsto en el numeral 16 del artículo 150 de la Constitución Política. Además, se resalta que a la fecha el instrumento examinado ya entró en vigor¹⁵, por lo que el Estado colombiano se encuentra habilitado para adherirse al *“Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia”*¹⁶.

Así las cosas, para la Procuraduría General de la Nación es claro que, en los trámites de adopción del Convenio objeto de examen de constitucionalidad, el Estado colombiano no ha incumplido los requisitos formales de índole constitucional y convencional exigidos.

⁸ En la Sentencia C-541 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla), la Corte Constitucional explicó que en estos casos la referida orden, además de autorizar la radicación del proyecto de ley, tiene el efecto de expresar la intención y el interés del Presidente de la República, responsable de la dirección de las relaciones internacionales (art. 189.2 C.P.), de adherirse al instrumento internacional correspondiente a cuya suscripción original el Estado colombiano no concurrió.

⁹ Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-541 de 2008 (M.P. Nilson Pinilla Pinilla).

¹⁰ Incorporada al ordenamiento interno colombiano mediante Ley 32 de 1985.

¹¹ Cfr. Artículo 15.a) de la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

¹² Artículo 58.3 del Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia.

¹³ *Ibidem*, artículos 60.1 y 58.2.

¹⁴ *Ibidem*, artículo 60.2.

¹⁵ La entrada en vigor del instrumento internacional se materializó el 1 de enero de 2013, según la información consultada en <https://www.hcch.net/es/instruments/conventions/full-text/?cid=131>.

¹⁶ Cfr. Artículos 58 y 60 del Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

b) Análisis formal de constitucionalidad de la Ley 2212 de 2022

Con base en la información contenida en los documentos allegados al expediente de la referencia, el Ministerio Público advierte que:

- La iniciativa legislativa, las ponencias correspondientes y la ley sancionada fueron debidamente publicadas de conformidad con los artículos 157 de la Constitución, así como 144 y 156 de la Ley 5ª de 1992¹⁷, a saber:

Documento publicado	Senado de la República	Cámara de Representantes
Proyecto de ley	Gaceta del Congreso (GC) 1094/20	
Ponencia para primer debate	GC 1215/20	GC 851/21
Ponencia para segundo debate	GC 1396/20	GC 242/22
Ley 2212 de 2022	Diario Oficial No. 52.051 del 31 de mayo de 2022	

- El proyecto de ley inició su trámite parlamentario ante la Comisión Segunda Constitucional Permanente del Senado de la República, respetando el artículo 154 superior que dispone que las leyes referentes a las relaciones internacionales deben iniciar su tránsito legislativo en dicha corporación, así como la competencia temática definida en el artículo 2º de la Ley 3ª de 1992¹⁸.

- El proyecto fue discutido y votado en las sesiones previamente anunciadas según lo exige el artículo 160 de la Constitución. Ello, conforme consta en las Gacetas del Congreso 939/21, 1472/20, 1265/21, 1267/21 y 693/22, así como en las Actas 305 y 306 de 2022 de la Plenaria de la Cámara de Representantes¹⁹, en las cuales se reseña la siguiente información:

Instancia legislativa	Fecha anuncio	Fecha discusión
Comisión Segunda – Senado	04/11/20	11/11/20
Plenaria – Senado	27/04/21	28/04/21
Comisión Segunda – Cámara	14/12/21	15/12/21
Plenaria – Cámara	26/04/22	27/04/2022

- En todas las sesiones se respetó el quórum deliberatorio y decisorio, así como la aprobación del proyecto se hizo según las mayorías requeridas mediante votación nominal y pública²⁰, de conformidad con los artículos 145 y 146 de la Constitución Política y 116 a 118 de la Ley 5ª de 1992²¹. Lo anterior, puede verificarse en las

¹⁷ "Por la cual se expide el Reglamento del Congreso, el Senado y la Cámara de Representantes".

¹⁸ "Por la cual se expiden normas sobre las Comisiones del Congreso de Colombia y se dictan otras disposiciones".

¹⁹ Cfr. Certificado S.G.2-1117/2022 del 19 de julio de 2022 de la Secretaría General de la Cámara de Representantes.

²⁰ En relación con la individualización de los congresistas que votaron a favor y en contra del entonces proyecto de ley, pueden consultarse las actas expedidas por los secretarios de las células legislativas, las cuales fueron allegadas en debida forma al expediente de la referencia. En punto de ello, el Ministerio Público resalta que la Corte Constitucional ha señalado que las actas y las certificaciones de los secretarios de las cámaras son los elementos probatorios idóneos para demostrar los acontecimientos que se presentaron en el trámite legislativo, puesto que "es el secretario de cada Cámara quien da fe de todo lo que ocurre en el debate y votación de los Proyectos de Ley" (Sentencia C-786 de 2012, M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

²¹ Al respecto, se deja constancia de que las sesiones en las que se discutió el proyecto objeto de control se adelantaron de forma mixta, es decir, algunos congresistas asistieron presencialmente a los recintos de las cámaras y otros de forma remota por medio de las plataformas virtuales habilitadas. Sobre el particular, se estima que dicha modalidad de reunión legislativa no es contraria a la Carta Política, pues como lo señaló la Corte Constitucional en la Sentencia C-242 de 2020 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

Gacetas del Congreso previamente mencionadas y en los informes rendidos por los secretarios de las cámaras ante la Corte Constitucional, en los cuales se informan los siguientes resultados de las votaciones en relación con: (i) las proposiciones positivas de las ponencias, (ii) el articulado del proyecto, así como (iii) el título de este y la respuesta favorable a la pregunta referente a aprobar el texto y continuar con el trámite parlamentario:

Instancia legislativa	(a) Proposición de la ponencia	(b) Articulado	(c) Título y pregunta
Comisión Segunda – Senado	Sí: 12 – No: 0	Sí: 12 – No:0	Sí:12 – No: 0
Plenaria – Senado	Sí: 62 – No: 0	Sí: Unanimidad ²²	
Comisión Segunda – Cámara	Sí: 11 – No: 0	Sí: 11 – No: 0	Sí: 13– No: 0
Plenaria – Cámara	Sí: 105 – No: 1	Sí: 113 – No: 0	Sí: 103 –No: 0

- El trámite legislativo del proyecto se adelantó en menos de dos legislaturas²³ y en el mismo se respetaron los lapsos de ocho y quince días para su aprobación por las células legislativas de acuerdo con las exigencias de los artículos 160 y 162 de la Constitución, así:

Comisión Senado	Días	Plenaria Senado	Días	Comisión Cámara	Días	Plenaria Cámara
11/11/20	168	28/04/21	231	15/12/21	133	27/04/22

- En el trámite parlamentario el Congreso de la República no modificó el contenido del tratado, conforme lo dispone el artículo 217 de la Ley 5ª de 1992. El legislador tampoco introdujo cambios sustanciales al proyecto de ley. En este sentido, se respetaron a cabalidad los principios de consecutividad e identidad flexible contemplados en los artículos 157 y 160 de la Constitución.

- Las actuaciones del Gobierno Nacional relacionadas con el trámite legislativo son conformes con los artículos 165, 189 (numerales 2º y 10), 200 (numeral 1º) y 241 (numeral 10) de la Constitución, pues el Presidente de la República: (i) el 3 de febrero de 2020 impartió la orden ejecutiva de someter a consideración del Congreso de la República el Convenio bajo revisión, por lo que la Ministra de Relaciones Exteriores y el Viceministro de Política Criminal y Justicia Restaurativa, encargado de las funciones del despacho del Ministro de Justicia y del Derecho, procedieron de conformidad a radicar el proyecto de ley respectivo ante el Senado; (ii) sancionó la ley aprobatoria el 31 de mayo de 2022; y (iii) el 8 de junio siguiente, remitió el expediente parlamentario respectivo a la Corte Constitucional para que adelantara la revisión de su competencia.

- La ley bajo revisión no afecta de forma “directa y específica” la identidad de los grupos étnicos²⁴, ni ordena gasto y, por ello, no era necesario adelantar consultas

Schlesinger), se trata de una decisión autónoma de las cámaras que resulta válida para continuar con el ejercicio de sus funciones constitucionales en medio de las dificultades de reunión causadas por la pandemia actual.

²² Se realizó votación ordinaria en virtud de los numerales 16, 17 y 18 del artículo 129 de la Ley 5ª de 1992.

²³ El proyecto de ley fue radicado el 23 de septiembre de 2020 y su aprobación en segundo debate en la Cámara de Representantes se realizó el 27 de abril de 2022.

²⁴ Ciertamente, es dable señalar que las disposiciones sujetas a revisión constitucional parten esencialmente de un marco abstracto por desarrollar y ejecutar que comprenden al conjunto de la población, sin que se vislumbre la imposición de restricciones o beneficios dirigida directa y concretamente a los grupos étnicos, a la redefinición o alteración del territorio de tales pueblos. Con todo, la aprobación de este instrumento no releva a las autoridades de realizar las consultas previas respectivas en caso de que la implementación administrativa



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

previas para su adopción en los términos del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo²⁵, ni atender las exigencias de impacto fiscal establecidas en la Ley 819 de 2003²⁶.

Así las cosas, para la Procuraduría el trámite parlamentario de la Ley 2212 de 2022 se desarrolló conforme a los mandatos constitucionales referentes a la materia²⁷.

c) Análisis material de constitucionalidad del convenio internacional

El Convenio objeto de revisión se compone de un preámbulo, 65 artículos agrupados en 9 capítulos y dos anexos, en los cuales se ordenan los siguientes asuntos. Para empezar, en el preámbulo y en el capítulo 1° se establece la finalidad del tratado, la cual se concreta en garantizar la eficacia del cobro internacional de alimentos para niños y otros miembros de la familia.

A efectos de cumplir con dicho objetivo se establece un sistema completo de cooperación entre las autoridades de los Estados contratantes (capítulos 2° a 7°). En concreto, se regulan: (a) las autoridades centrales competentes para la tramitación de los asuntos y las solicitudes que los interesados podrán presentar ante las mismas; (b) el reconocimiento y la ejecución internacional de las decisiones adoptadas por las autoridades de los países en materia de obligaciones de alimentos, así como las restricciones procedentes a dichas actuaciones; y (c) los deberes de los Estados.

Por último, en los capítulos 8° y 9° se estipulan las normas instrumentales para la correcta ejecución del Convenio, y en los dos anexos se incorporan los formatos relativos a la protección de datos personales para adelantar los trámites autorizados por el tratado.

Al respecto, la Procuraduría considera que el contenido del Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia es exequible, porque optimiza los mandatos consagrados en los artículos 1°, 2°, 5°, 9°, 11, 13, 15, 29, 42, 43, 44, 45, 46, 93, 95, 150, 226, 227, 228 y 229 de la Carta Política, según se detalla enseguida.

En relación con el objeto del tratado fijado en el preámbulo y en el capítulo 1°, el Ministerio Público estima que asegurar el pago de las obligaciones alimentarias a nivel internacional satisface los mandatos contenidos en “los artículos 1°, 2°, 5°, 11, 13, 42, 43, 44, 45, 46, 93 y 95 de la Constitución Política”. Ello, porque las referidas acreencias:

de ciertas medidas pueda afectar directa y específicamente a comunidades étnicas. Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-492 de 2019 (M.P. José Fernando Reyes Cuartas).

²⁵ “El derecho a la consulta previa se incorpora vía bloque de constitucionalidad, a través de varios instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, dentro de los cuales se destacan el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo”. Corte Constitucional, Sentencia SU-123 de 2018 (M.P. Alberto Rojas Ríos y Rodrigo Uprimny Yepes).

²⁶ “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de presupuesto, responsabilidad y transparencia fiscal y se dictan otras disposiciones”.

²⁷ En el control de constitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales se debe verificar el cumplimiento de lo previsto para las leyes ordinarias en los artículos 145, 146, 154, 157, 158, 160, 162 y 165 de la Carta Política.

(a) Tienen como finalidad “*garantizar la vida digna, el mínimo vital y los derechos fundamentales de aquellas personas, primordialmente miembros de la familia o vinculadas legalmente, frente a quienes asiste una obligación de solidaridad y equidad en razón a que no pueden procurarse su sostenimiento por sí mismas*”;

(b) Se derivan “*del principio de solidaridad -arts. 1º y 95, núm. 2 CP- según el cual los miembros de la familia tienen la obligación de procurar la subsistencia a aquellos integrantes de la misma que no están en capacidad de asegurársela por sí mismos*”; y

(c) Se fundamentan “*en el principio constitucional de protección a la familia – art.42 CP-; en el principio de equidad, en la medida en que cada miembro es obligado y beneficiario recíprocamente en los grados señalados en la ley; y en el principio de proporcionalidad en tanto que su imposición consulta la capacidad económica del alimentante como la necesidad concreta del alimentario*”²⁸.

Sobre el particular, se destaca que, en las sentencias C-184 de 1999²⁹ y C-305 de 1999³⁰, la Corte Constitucional declaró la exequibilidad de la Convención Americana sobre Obligaciones Alimentarias³¹ y de la Convención de Nueva York sobre la obtención de alimentos en el extranjero³², las cuales tienen objetos y contenidos similares al instrumento examinado³³. Específicamente, en las referidas providencias se advirtió que la finalidad de esta clase de tratados “*respeto plenamente los principios y mandatos de la Constitución Política*”, porque:

“(...) tienen 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 convenios multilaterales que pretenden 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”³⁴.

²⁸ Corte Constitucional, Sentencia C-017 de 2019 (M.P. Diana Fajardo Rivera)

²⁹ M.P. Antonio Barrera Carbonell.

³⁰ M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

³¹ Cfr. Ley 449 de 1998.

³² Cfr. Ley 471 de 1998.

³³ Precisamente, en la exposición de motivos del proyecto de ley aprobatorio del tratado analizado se resaltó que el mismo consolida y sistematiza los demás instrumentos existentes sobre la materia con el fin de “*crear un convenio más completo, comprensible y eficaz para garantizar el cumplimiento del derecho de alimentos a los niños, niñas, adolescentes y otros miembros de la familia*”. Cfr. Gaceta del Congreso 1094 del 13 de octubre de 2020.

³⁴ Corte Constitucional, Sentencia C-305 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).



Por lo anterior, no se encuentra que el preámbulo o el capítulo 1° desconozcan la Carta Política. Ahora, es necesario mencionar que en este último también se introducen algunas definiciones de conceptos, lo cual se estima exequible, pues se trata de la aclaración de preceptos de operatividad del tratado que se armoniza *“plenamente con la Constitución, ya que su función está dada sobre la base de otorgar sentido a los términos empleados por el instrumento internacional correspondiente, para la correcta interpretación de sus contenidos, lo que redundará en beneficio de la seguridad jurídica”*³⁵.

En cuanto a los capítulos 2° a 7°, en la misma línea argumentativa de los fallos que han analizado instrumentos similares al estudiado en esta oportunidad, se considera que son constitucionales. Lo anterior, en tanto detallan el sistema de cooperación entre las autoridades de los Estados contratantes que resulta necesario para cumplir con el objetivo del Convenio, es decir, para facilitar el reconocimiento y la ejecución internacional de las decisiones adoptadas en los países miembros en materia de obligaciones de alimentos. En este sentido, se trata de disposiciones que:

(i) Satisfacen el mandato de internacionalización de las relaciones del Estado colombiano con otras naciones por medio de mecanismos de colaboración que están fundados en la equidad, la reciprocidad y la conveniencia mutua, sin desconocer la soberanía, la autodeterminación de los pueblos y los principios del derecho internacional (artículos 9°, 150.16, 226 y 227 C.P.)³⁶;

(ii) Contribuyen al cumplimiento de los fines esenciales del Estado al procurar la efectividad de los derechos y los deberes de las personas, en especial, las prerrogativas de sujetos de especial protección constitucional, como los niños, niñas y adolescentes, y los adultos mayores (artículos 1°, 44, 46 y 95 C.P.);

(iii) Protegen a la familia como institución básica y núcleo fundamental de la sociedad, facilitando la salvaguarda de sus miembros ante posibles abusos de las restricciones fácticas y jurídicas en la ejecución de obligaciones alimentarias en el extranjero (artículos 5° y 42 C.P.); y

(iv) Aseguran las garantías del derecho al acceso a la administración de justicia, en especial, de la prerrogativa a la tutela efectiva al permitir que las obligaciones alimentarias reconocidas por las autoridades no puedan ser eludidas en el extranjero (artículo 229 C.P.)³⁷.

En punto de ello, el Ministerio Público pone de presente que las disposiciones analizadas no desconocen el debido proceso, la autonomía e independencia judicial

³⁵ Corte Constitucional, Sentencia C-446 de 2009 (M.P. Mauricio González Cuervo).

³⁶ En el convenio el accionar de las autoridades se fundamenta principalmente en la reciprocidad, pues la eficacia de las medidas depende de la cooperación entre los Estados contratantes, quienes deberán actuar dentro del marco fijado por el derecho interno. En lo que respeta a los principios de soberanía y autodeterminación de los pueblos, el instrumento brinda la libertad para que los Estados sean los encargados de designar las autoridades centrales que han de orientar en gran parte la aplicación de las disposiciones en cada uno de sus territorios. Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-184 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-305 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

³⁷ Esta garantía se ve salvaguardada cuando el convenio permite, no solo el reconocimiento y ejecución de decisiones en materia de alimentos sin importar la residencia de las partes siempre que las mismas se encuentren en los territorios de los Estados contratantes, sino también la iniciación de nuevos procesos y reconocimientos posteriormente ejecutables.



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

o el principio de legalidad (artículos 1°, 29, 150 y 228 C.P.), pues si bien se facilita la ejecución de obligaciones alimentarias contenidas en decisiones proferidas por autoridades extranjeras, lo cierto es que, además de reconocerse las garantías de defensa en los procedimientos³⁸ y la necesidad de salvaguardar la seguridad jurídica³⁹, el cumplimiento debe gestionarse conforme a la normativa interna de los Estados cooperantes⁴⁰.

A su vez, frente a los capítulos 8° y 9° que ordenan los aspectos instrumentales del Convenio, por ejemplo, la adhesión, la firma, la vigencia, las reservas, la denuncia, las interpretaciones o la cooperación documental, el Ministerio Público considera que son disposiciones que establecen mecanismos para la gobernabilidad del tratado que no se oponen a los mandatos superiores. En efecto, la Corte Constitucional ha reiterado la exequibilidad de dichos preceptos, ya que constituyen la *“expresión de la libertad y autonomía que le asiste al Estado colombiano para suscribir convenios (...), de acuerdo con el artículo 9° constitucional que determina que las relaciones exteriores del Estado se fundamentan en la soberanía nacional”*⁴¹.

En torno a los dos anexos del Convenio se encuentra que no contradicen la Carta Política, porque se trata de formatos que pretenden asegurar la confidencialidad y la protección de los datos personales en la transferencia de documentos entre los Estados, lo cual resulta consonante con la protección de derechos a la intimidad y al *habeas data* exigida en el artículo 15 Superior.

Por último, se advierte que en el Convenio la edad de los beneficiarios de alimentos se extiende hasta los 21 años, cuando en la legislación civil colombiana dicha obligación se predica, en principio, sobre individuos menores de 18 años, sin perjuicio de extenderse, por ejemplo, en tratándose de hijos en situación de discapacidad o que adelantan estudios superiores hasta los 25 años. Sobre el particular, la Procuraduría considera que las eventuales antinomias entre las referidas normas no vician el instrumento, ya que en la jurisprudencia constitucional se enseña que dichas diferencias deben solucionarse en cada caso concreto

³⁸ El instrumento internacional contempla medidas que permiten un adecuado derecho de defensa, en tanto sujeta la validez de las actuaciones a una debida notificación (arts. 22, 24, 25.c, 31 y 52.2), asegura que las partes sean escuchadas dentro de los procesos respectivos (arts. 22, 24, 25 y 52.2), permite la imposición de recursos (arts. 23, 24, 30 y 52), así como contempla mecanismos de asistencia jurídica gratuita para las personas que se encuentren en condición de vulnerabilidad (arts. 14, 15, 16, 17 y 46). De igual forma, establece como propósito la rápida adopción y ejecución de las medidas (arts.1.d, 12, 23, 24, 32, 52), lo que contribuye con el mandato constitucional que exige que los procesos se resuelvan en un tiempo razonable.

³⁹ En este sentido, se resalta que, en los capítulos 4° y 5° del instrumento, se fija como restricción para que el deudor inicie un nuevo procedimiento en otro Estado contratante el hecho de que el acreedor haya obtenido una decisión a favor en el Estado en el que reside. No obstante, el convenio establece una serie de excepciones a dicha limitante, en las que se tiene en cuenta el consentimiento de los interesados (art. 18.2.a), así como la posibilidad de continuación del proceso, si una vez iniciado por el deudor, el acreedor no se opone (art. 18.2.b), o si una vez dictada la decisión el Estado de origen se niega a modificarla o tomar una nueva (art. 18.2.c), o la misma no puede ser aplicada en el Estado contratante donde ha de ejecutarse (art. 18.2.c). Al respecto, se estima que dichas medidas resultan ser proporcionales, pues al tiempo que brindan seguridad jurídica, habilitan espacios para que las decisiones ya adoptadas puedan ser ajustadas dado el contexto internacional en el que se aplican, con base en criterios objetivos que no se sujetan al capricho de las partes.

⁴⁰ Específicamente, en el convenio se precisa que *“los procedimientos de reconocimiento y ejecución se regirán por la ley del Estado requerido”*, con lo cual, en Colombia, por ejemplo, para que una decisión judicial extranjera tenga efectos se requeriría su validación por parte de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, a través del trámite de exequátur regulado en el Artículo 607 de la Ley 1564 de 2012.

⁴¹ Corte Constitucional, Sentencia C-132 de 2014 (M.P. Mauricio González Cuervo).



PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION

conforme a la cláusula de favorabilidad⁴², la cual incorpora el propio tratado bajo la denominación de “*máxima eficacia*”⁴³.

Así las cosas, el Ministerio Público solicitará que se declare la constitucionalidad del Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia, por cuanto propende por la protección de bienes constitucionalmente relevantes, como la familia y los derechos de sus miembros expuestos a situaciones de vulnerabilidad⁴⁴.

d) Análisis material de constitucionalidad de la Ley 2212 de 2022

La Ley 2212 de 2022, “*Por medio de la cual se aprueba el Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia, hecho en La Haya, Reino de los Países Bajos, el 23 de noviembre de 2007*”, consta de tres artículos que la Procuraduría considera acordes con el ordenamiento constitucional, porque:

(a) En el *artículo 1°* el Congreso de la República manifiesta inequívocamente su voluntad de aprobar integralmente dicho instrumento internacional, lo cual se enmarca en la competencia otorgada por el artículo 150.16 de la Constitución, que lo faculta para “*aprobar o improbar los tratados que el Gobierno celebre con otros Estados o con entidades de derecho internacional*”;

(b) En el *artículo 2°* se señala que el instrumento obligará al Estado colombiano a partir de la fecha en que se perfeccione el vínculo internacional respectivo, según lo estipula la Ley 7ª de 1944⁴⁵, atendiendo con ello lo dispuesto en el artículo 224 de la Carta Política⁴⁶; y

(c) En el *artículo 3°*, respetando el principio superior de publicidad de las leyes⁴⁷, se indica que el cuerpo normativo rige “*(...) a partir de la fecha de su publicación*”.

Por lo demás, el Ministerio Público destaca que existe una clara conexidad entre el título de la ley y sus tres artículos, en tanto en su conjunto se refieren a aspectos propios de la adopción del Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia (aprobación, vigencia y publicidad), con lo

⁴² Cfr. Corte Constitucional, Sentencia C-376 de 2010 (M.P. Luis Ernesto Vargas Silva).

⁴³ Al respecto, se advierte que la selección de la disposición “*más favorable no es un proceso intelectual de carácter mecánico. Por el contrario, es un proceso de decisión judicial que exige tener en cuenta las particularidades fácticas del caso concreto para delimitar el contenido de los derechos humanos en cuestión, a partir de la normatividad que resulte aplicable y permita maximizar la protección de los mismos*”. Cfr. Uprimny Yepes, Rodrigo, Uprimny Yepes, Inés Margarita y Parra Vera, Óscar. Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario. Bogotá: Consejo Superior de la Judicatura (2017), páginas 235 y siguientes.

⁴⁴ Cfr. Corte Constitucional, Sentencias C-184 de 1999 (M.P. Antonio Barrera Carbonell) y C-305 de 1999 (M.P. José Gregorio Hernández Galindo).

⁴⁵ “*Sobre vigencia en Colombia de los Tratados Internacionales, y su publicación*”.

⁴⁶ “*Artículo 224. Los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso*”.

⁴⁷ La Corte Constitucional ha explicado que “*es una facultad propia de la autoridad que ejerce la función legislativa determinar el momento a partir del cual entrarán en vigencia los actos que expide, siempre que la fecha correspondiente sea posterior o, al menos, concomitante al instante de su inserción en el Diario Oficial, pues de ser previa a dicha actuación se podría llegar a desconocer el principio superior de publicidad de las leyes*”. Cfr. Sentencia C-242 de 2021 (M.P. Luis Guillermo Guerrero Pérez y Cristina Pardo Schlesinger).



**PROCURADURIA
GENERAL DE LA NACION**

cual se respeta el principio de unidad de materia establecido en los artículos 158 y 169 de la Carta Política⁴⁸.

III. Solicitud

Por las razones expuestas, la Procuraduría General de la Nación le solicita a la Corte Constitucional que declare la **EXEQUIBILIDAD** de la Ley 2212 de 2022, así como del Convenio sobre cobro internacional de alimentos para los niños y otros miembros de la familia, hecho en La Haya, Reino de los Países Bajos, el 23 de noviembre de 2007.

Atentamente,

SILVANO GÓMEZ STRAUCH
Viceprocurador General de la Nación

Proyectó: Diana Pilar Pulido Gómez - Asesora Grado 19 de la Procuraduría Auxiliar para Asuntos Constitucionales.
Revisó: Madia Elena Ortega Otero - Procuradora Judicial II de la Viceprocuraduría General de la Nación.
Aprobó: Juan Sebastián Vega Rodríguez – Procurador Auxiliar para Asuntos Constitucionales.

⁴⁸ El principio de unidad de materia se encuentra previsto en los artículos 158 y 169 de la Carta Política, los cuales establecen que “*todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella*”, y que “*el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido*”. Dicho mandato busca evitar que en el trámite legislativo se “*introduzcan normas que no tienen conexión con lo que se está regulando*”, e impedir que a “*los proyectos de ley que tramita el Congreso se le inserten normas ajenas a la cuestión tratada*”. Lo anterior, con el propósito de “*racionalizar y tecnificar el proceso de deliberación y creación legislativa*” (Sentencia C-493 de 2015, M.P. María Victoria Calle Correa).