

ACCIÓN DE TUTELA / CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA / MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES / VIOLACIÓN DEL DERECHO DE ACCESO A LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA / VIOLACIÓN DEL DERECHO AL DEBIDO PROCESO / VIOLACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS NIÑOS / ALIMENTOS A MENOR DE EDAD / COLOMBIANO RESIDENTE EN EL EXTERIOR / DEBER DE COLABORACIÓN ARMÓNICA / PRINCIPIO DE COLABORACIÓN ARMÓNICA / TRADUCCIÓN DEL DOCUMENTO EN IDIOMA EXTRANJERO / FUNCIÓN DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES / MADRE CABEZA DE FAMILIA

[L]a Sala coincide con el juez de tutela de primera instancia en que el Ministerio de Relaciones Exteriores no podía simplemente abstenerse de atender la solicitud del Consejo Superior de la Judicatura y devolver las diligencias, sino que, debió generar el conflicto de competencias ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de manera tal que esta última decidirá a quien correspondía la citada función. (...) La señora [U.M.] es madre cabeza de familia, pues de la lectura del escrito de tutela y las pruebas aportadas, es posible concluir que reúne los requisitos previstos por la Corte Constitucional para tener esa condición, estos son: tiene la responsabilidad permanente de su hija menor; no cuenta con la ayuda de otros miembros de la familia; y su pareja se sustrajo del cumplimiento de sus obligaciones. (...) Lo anterior, al tener en cuenta que existe sentencia judicial que privó a [C.B.S.] de la patria potestad de su hija y le impuso una cuota alimentaria que no cumple, y que la señora Umaña debió iniciar el trámite de solicitud de alimentos en el exterior dado que los gastos de manutención debe asumírselos en su totalidad. (...) De todas las circunstancias antes descritas, esta Sala encuentra que el Ministerio de Relaciones Exteriores tenía la obligación de traducir los documentos contentivos de la solicitud de reconocimiento de alimentos en el exterior que radicó [A.P.U.M.] en representación de su hija menor [K.G.B.M.], puesto que, en el marco de sus funciones previstas en los numerales 4 y 6 del artículo 4 del Decreto 869 de 2016, en concordancia con el principio de colaboración armónica, debía articular la acción que el Consejo Superior de la Judicatura estaba desarrollando como entidad remitente con la autoridad intermediaria designada por el gobierno del Reino de Noruega, en virtud del Convenio de Nueva York. (...) Cabe aclarar que esta articulación, de ninguna manera implica que el Ministerio de Relaciones Exteriores estuviera asumiendo las funciones propias del Consejo Superior de la Judicatura como autoridad remitente de forma tal que se rompa el principio de colaboración armónica; sino que, se trata de una labor que permite, precisamente, el correcto trámite de la solicitud de alimentos en el exterior. (...) En todo caso, no es de recibo que la traducción de los documentos de la solicitud que radicó el accionante desborde las normas de presupuesto de la entidad, ya que, como el mismo Ministerio de Relaciones Exteriores lo reconoció, este tiene la obligación de asumir la traducción cuando se requiera, como ocurre en este evento, en el que sus funciones de articulación y colaboración armónica le imponían actuar de manera activa para lograr el correcto trámite de la solicitud de alimentos en el exterior. Incluso, los argumentos de impugnación en este sentido perdieron fuerza, pues la Sala observó que el ente ministerial pudo dar cumplimiento al fallo de primera instancia sin necesidad de realizar una licitación o contratación específica sino acudiendo a los recursos humanos con los que actualmente cuenta. (...) Finalmente, es necesario dejar claro que las sentencias proferidas dentro del expediente de esta tutela no pueden constituir precedente jurisprudencial para otros casos, dado que sus efectos, por naturaleza, son inter partes y no erga omnes. En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá generar en otros casos, si lo considera pertinente, el conflicto de competencias ante Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para que defina el asunto de manera general.

FUENTE FORMAL: DECRETO 869 DE 2016 – ARTÍCULO 4 - NUMERAL 4 /
DECRETO 869 DE 2016 – ARTÍCULO 4 - NUMERAL 6.

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCIÓN TERCERA – SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Bogotá D.C., veintiséis (26) de noviembre de dos mil veintiuno (2021).

Radicación número: 11001-03-15-000-2021-05113-01(AC)

Actor: ÁNGELA PATRICIA UMAÑA MURGUEITIO, EN REPRESENTACIÓN DE SU HIJA MENOR KARLENN GISSELL BUATICHE MURGUEITIO

Demandado: SALA ADMINISTRATIVA, OFICINA DE ENLACE INSTITUCIONAL E INTERNACIONAL Y SEGUIMIENTO LEGISLATIVO DEL CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA, PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES

La Sala decide la impugnación que presentó el Ministerio de Relaciones Exteriores en contra de la sentencia del 16 de septiembre de 2021, que fue proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado.

I. ANTECEDENTES

1.1. Solicitud de tutela

Ángela Patricia Umaña Murgueitio, en representación de su hija menor Karlenn Gissell Buatiche Murgueitio, solicitó el amparo constitucional de los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la protección y los contenidos en el artículo 44 Superior, con ocasión del trámite impartido a la solicitud de alimentos que radicó en virtud de la Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero.

1.2. Hechos

1.2.1. Ángela Patricia Umaña Murgueitio, en representación de su hija Karlenn Gissell Buatiche Murgueitio, radicó escrito de *solicitud de obtención de alimentos en el exterior* ante la Oficina de Enlace Institucional e Internacional y Seguimiento Legislativo del Consejo Superior de la Judicatura, en contra de Cándido Buatiche Silveira, ciudadano español con residencia en el Reino de Noruega, dado que este, en su condición de padre, no se ha hecho cargo de los gastos de la menor¹.

1.2.2. La Oficina de Enlace Institucional e Internacional y Seguimiento Legislativo del Consejo Superior de la Judicatura emitió el **Oficio OAIO20-322 el 20 de octubre de 2020**², en el que le informó a la señora Umaña Murgueitio que su

¹ Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado CB5D1DAAEF4F9EC7 940B608394816DB7 D86FEFC215704D23 55B84746F0E1218B.

² Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 4AFE9A18B7ABF55E 3972F208861611FE 6A71E2B98FD12288 7499C7ECA351524B.

solicitud cumplió con los requisitos previstos para tal fin, que remitiría los respectivos documentos al Ministerio de Relaciones Exteriores para su traducción, y que, luego, los enviaría a la Institución Intermediaria en Oslo (Reino de Noruega) para que adelante el trámite correspondiente.

Así, la Oficina de Enlace remitió los legajos de la solicitud de alimentos a la Secretaría General del Ministerio de Relaciones Exteriores, con **Oficio OAIO20-325 del 21 de octubre de 2020**³, con el fin de que fueran traducidos al idioma inglés.

1.2.3. Posteriormente, el Ministerio de Relaciones Exteriores profirió **Oficio S-DIAF-21-009002**, el **23 de abril de 2021**⁴, en el que le indicó a la señora Umaña Murgueitio que esa entidad, en correo electrónico del 13 de abril del mismo año, ya había dado respuesta a las solicitudes del Consejo Superior de la Judicatura. Agregó que, en ese correo: i) aclaró que no disponía de personal para la traducción de documentos a otros idiomas, dadas sus competencias contenidas en el artículo 3 del Decreto 3355 de 2009; y ii) que contrató a un particular mediante proceso licitatorio para asumir las necesidades de sus dependencias sobre traducciones y las de la cancillería, con fundamento en el artículo 20 del Decreto 869 de 2016⁵. Finalmente, recomendó a la interesada acudir a las Universidades Nacional o de Antioquia.

Después, con ocasión de una queja que presentó Ángela Patricia Umaña Murgueitio, el Ministerio de Relaciones Exteriores emitió el **Oficio S-DIAF-21-010206**, el **7 de mayo de 2021**⁶, en el que le reiteró lo expuesto en el Oficio S-DIAF-21-009002, y le citó el concepto que profirió su oficina Asesora Jurídica Interna, que explicó que el ministerio no cuenta con un departamento de traducciones y que debe acudir a contratación de personal para cubrir sus necesidades en este sentido.

1.2.4. Finalmente, la presidencia del Consejo Superior de la Judicatura envió el **Oficio PCSJO21-335**⁷ al Ministerio de Relaciones Exteriores, el 1 de junio de 2021, en el que le solicitó continuar con las traducciones oficiales dentro de las peticiones de alimentos en el exterior, así como el trámite de exhortos y cartas rogatorias que sean requeridos por los jugados de familia, como lo ha hecho desde hace más de una década.

1.3. Pretensiones de tutela

Ángela Patricia Umaña Murgueitio presentó escrito de amparo⁸ en el que solicitó al juez constitucional que ordene al Consejo Superior de la Judicatura y al Ministerio

³ Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 0439F0A6A3132940 CED1C28CA92B2E79 DB1C1A6D4D21491F 5E72DDB53F92F9DE.

⁴ Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 6B3C0D769D3AB90E 2A9176BC5C095A2C EE2F28F3E35B0382 D39A8B8096B8D664.

⁵ “Artículo 20. Dirección administrativa y financiera. Son funciones de la Dirección Administrativa y Financiera, las siguientes:
[...]

22. Tramitar las traducciones oficiales que requieran las dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores dentro del ámbito de sus competencias”.

⁶ Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 94C7050E6737C11C 352421066C9DCAE8 3EFBBF56DEE2DBB9 771800C8E7689136.

⁷ Páginas 47 a 50 del documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 468056AA50BB8F18 1B4FB165611DCF36 879A54EB6C8BF876 0D3A62E415BE5DA6.

⁸ Documento visible en el expediente digital de tutela, con certificado 8A7CB88CE4595CD0 DD5623315C4869D6 FD084A3655B6007B 09E2E7CF804A3294.

de Relaciones Exteriores que tramiten la petición de alimentos que presentó, de conformidad con el convenio de Nueva York y el Acuerdo 2207 de 2003.

1.4. Argumentos de la solicitud de tutela

La parte accionante manifestó que el Juzgado Primero Administrativo de Cali profirió sentencia, el 6 de diciembre de 2018, en la que privó a Cándido Buatiche Silveira de la patria potestad de su hija Karlenn Gissell Buatiche Murgueitio. Argumentó que presentó solicitud de alimentos en el exterior ante el Consejo Superior de la Judicatura, conforme a la Ley 471 de 1998 y al Acuerdo 2207 de 2003, y que, a pesar de que esta entidad requirió al Ministerio de Relaciones Exteriores la traducción de los respectivos documentos, han transcurrido más de 10 meses sin que el trámite haya avanzado. Agregó que es insólito que se invierta la carga del Estado a la peticionaria de la traducción y que deba acudir a la Universidad Nacional o de Antioquia para realizar el procedimiento. Afirmó que las anteriores circunstancias vulneran los derechos fundamentales al acceso a la administración de justicia, al debido proceso y de los niños, contenidos en el artículo 44 Superior.

1.5. Trámite en primera instancia

1.5.1. La Sección Cuarta del Consejo de Estado, en auto del 10 de agosto de 2021⁹, admitió la tutela y ordenó notificar a los sujetos procesales.

1.5.2. La **Presidencia de la República** y el **Departamento Administrativo de la Presidencia de la República** manifestaron que no les constan los hechos de la solicitud de tutela y adujeron su falta de legitimación en la causa por pasiva en atención a que no tienen competencias para atender las solicitudes de la tutelante¹⁰.

1.5.3. **Ángela Patricia Umaña Murgueitio** presentó memorial¹¹ en el que reiteró los argumentos de tutela y sostuvo que la respuesta de la Presidencia de la República y su Departamento Administrativo “denotan lo anquilosado y paquidérmico que resulta ser la rama ejecutiva”¹². Resaltó que el Convenio de Nueva York fue suscrito y ratificado por la Presidencia de la República y el Ministerio de Relaciones Exteriores y cuestionó cuál entidad ha realizado las traducciones de documentos durante los últimos 23 años.

La señora Umaña Murgueitio indicó que los artículos 1 y 4 del Decreto 1784 de 2019 y 115 y 189 Superiores son suficiente sustento jurídico para no desvincular de este trámite constitucional a la Presidencia de la República y a su Departamento Administrativo, pues son los encargados de hacer cumplir los tratados internacionales ratificados por Colombia. Por último, expresó que en 10 meses no se ha dado curso al proceso “porque el trámite se estancó en el ministerio de relaciones exteriores y el consejo superior de la judicatura no resolvió legalmente la situación”¹³, y que es increíble que entre los funcionarios de la

⁹ Documento contenido en el expediente digital de tutela de primera instancia, con certificado 8DBF78B5DCDB9688 C2FC9A99CFFF4046 15654EC99FF96081 2B82DDD125FF27D1.

¹⁰ Documento denominado “Contestación AT 2021-05113.docx.pdf” contenido en el expediente digital de tutela de primera instancia, con certificado 957CF7369A5F06D4 0419005BBBBF8A41F 2884618BB39533E9 3388E7670A562A60.

¹¹ Documento contenido en el expediente digital de tutela de primera instancia, con certificado AC28469EF1108FD0 D74D9AA57F0FF631 32C4BBA39FCBD119 BB4C6BE2D62F27E9.

¹² Página 1 *ibídem*.

¹³ *Ibídem*.

carrera consular no haya alguno que maneje el idioma inglés y pueda traducir los documentos.

1.5.4. El Ministerio de Relaciones Exteriores se opuso a las pretensiones de la tutela y contestó¹⁴ que los trámites de privación de patria potestad y de solicitud de alimentos en el exterior le son ajenos, dado que no se encuentran dentro de sus funciones establecidas en el Decreto 869 de 2016, en particular, este último y que de conformidad con el Acuerdo 2207 de 2003, esta es una función que le compete al Consejo Superior de la Judicatura.

Indicó que el mencionado acuerdo y el artículo 4 del Decreto 869 no le imponen la función de traducción de documentos en el trámite de solicitud de alimentos en el exterior, pues esta carga le corresponde la señora Umaña Murgueitio, quien debe contratar a un traductor oficial para tal fin de la lista que tiene las Universidades de Antioquia y Nacional.

El ministerio afirmó que la solicitud de traducción de documentos del Consejo Superior de la Judicatura rompió el principio de legalidad conforme al cual la administración debe estar sujeta a la ley, en atención a que el numeral 22 del artículo 20 del Decreto 869 de 2016 solo establece la función de su Dirección Administrativa y Financiera de traducción de documentos frente a la necesidad que surja al interior de la Cancillería y no de un particular dentro de acciones judiciales.

Así, aunque el ministerio sea el organismo rector y le corresponda, bajo la dirección de la Presidencia de la República, formular, planear, coordinar, ejecutar y evaluar la política exterior de Colombia y las relaciones internacionales, esto no implica que deba traducir los documentos de la solicitud de alimentos en el exterior so pena de vulnerar el Convenio de Nueva York.

El Ministerio planteó que, de llegar a realizar la traducción de los documentos en cuestión, se crearía un precedente jurisprudencial de nivel constitucional que lo obligaría a sufragar los costos de todas las traducciones de las solicitudes de alimentos en el exterior, a pesar de que no tiene esa función legalmente asignada y de que debería ser asumida por cada interesado. También insistió en los argumentos que expuso en los oficios del 13 de abril de 2021, S-DIAF-21-009002, Oficio S-DIAF-21-010206.

Aseguró que no ha incurrido en acción u omisión que vulnere los derechos fundamentales de la menor Buatiche Murgueitio, dado que la no traducción de su solicitud de alimentos es la consecuencia de la falta de conocimiento sobre el trámite por parte del Consejo Superior de la Judicatura. Finalmente, pidió que se declarara su falta de legitimación en la causa por pasiva.

1.5.5. El Consejo Superior de la Judicatura explicó que el Congreso de la República aprobó el *Convenio sobre la obtención de alimentos en el extranjero* mediante la Ley 471 de 1998, que fue declarada exequible en sentencia C-305 de 1999, y que el Gobierno Nacional lo designó como entidad remitente dentro del trámite de las solicitudes de alimentos, motivo por el que emitió el Acuerdo 2207 de 2003¹⁵.

¹⁴ Documento contenido en el expediente digital de tutela de primera instancia, con certificado 1EEC32D06612F169 93D9C53AC6F22175 6629A4990E9C9B20 1CCA15AFE60F354.

¹⁵ Documento contenido en el expediente digital de tutela, con certificado 468056AA50BB8F18 1B4FB165611DCF36 879A54EB6C8BF876 0D3A62E415BE5DA6.

Indicó que a través del Acuerdo PSAA-06-3432 de 2006, hoy Acuerdo PCSJA19-11244 de 2019, debió asumir funciones que no son de su giro ordinario, pues en principio, son asuntos del resorte del Ministerio de Relaciones Exteriores o del Ministerio del Interior y de Justicia ya que se trata del cumplimiento de convenios suscritos por el Estado Colombiano, como el de Nueva York. Así, expresó que, por la naturaleza de la solicitud de alimentos en el exterior, se requiere que la Cancillería realice la traducción oficial de documentos al idioma del país que se pide la intervención.

Manifestó que atendió los requerimientos de la Señora Umaña Murgueitio, describió las actuaciones que surtió con ocasión de la solicitud que esta radicó y adujo que ha cumplido con los deberes establecidos en el Acuerdo 2207 de 2003 y que no puede impulsar el trámite hasta que el Ministerio de Relaciones Exteriores traduzca los respectivos documentos, como lo venía realizando desde el año 2003 en función del principio de colaboración armónica entre entidades públicas.

Por todo lo anterior, aseguró que carece de legitimación en la causa por pasiva y pidió instar al Ministerio de Relaciones Exteriores para que continúe apoyando al Consejo Superior de la Judicatura con la traducción de las solicitudes de alimentos en el exterior y documentos adjuntos.

1.5.6. Sentencia de tutela de primera instancia

La Sección Cuarta del Consejo de Estado profirió sentencia de primera instancia, el **16 de septiembre de 2021**¹⁶, en la que amparó los derechos fundamentales invocados de los niños; ordenó al Ministerio de Relaciones Exteriores realizar las traducciones oficiales de la solicitud de alimentos en el extranjero y de los documentos anexos que radicó Ángela Patricia Umaña Murgueitio en representación de su hija menor Karlenn Gissell Buatiche Murgueitio; e instó a las autoridades accionadas a que, en lo sucesivo, promuevan el respectivo conflicto de competencias ante la Sala de Consulta y Servicio Civil de esta Corporación, en los términos dispuestos en el artículo 39 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo (CPACA).

Como sustento de su decisión, destacó la importancia y protección de los derechos de los niños en diferentes instrumentos legales del ámbito nacional e internacional, y explicó que, una vez revisó la Convención sobre la Obtención de Alimentos en el Extranjero y el Acuerdo 2207 de 2003, no encontró que la traducción de documentos fuera una carga de los peticionarios o que dicho asunto estuviera reglado.

Agregó que el Decreto 869 de 2016 que establece las funciones de las distintas dependencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, no contiene una norma que le imponga el deber de traducción de documentos relacionados con las solicitudes de alimentos en el exterior, pero sí que su Dirección Administrativa y Financiera tiene la labor de traducción de lo que requieran las dependencias del referido ministerio dentro del ámbito de sus competencias.

De otra parte, indicó que conforme al artículo 40 del CPACA, aplicable en virtud de los artículos 2 *ibídem* y 8 de la Ley 153 de 1887, y al Código General del Proceso, por regla general, las partes son las encargadas de sufragar los gastos que se causen en sus trámites, por lo que, en principio, al no existir regulación especial

¹⁶ Documento contenido en el expediente digital de tutela, con certificado 5BD2A5372BC09F4818AE1990C90A840A 377B2E71FEC591EC 82B7E94C8F469C70.

para la solicitud de alimentos en el exterior, debe ser el interesado quien deba asumírselos, regla que tiene su excepción en los eventos en que aquel no esté en la capacidad de atender los costos.

Así, adujo que en el caso concreto la señora Umaña Murgueitio es madre cabeza de familia, pues ella es quien asume la responsabilidad permanente y completa de su hija, el padre no reside en el territorio colombiano ni ha cumplido con su obligación de alimentos, y según lo informó la tutelante, existe sentencia judicial que lo privó de su patria potestad y lo condenó al pago de una cuota alimentaria, al punto que fue necesario iniciar el trámite de obtención de alimentos en el extranjero.

De estas circunstancias, el juez de primera instancia infirió que la accionante no se encontraba en la capacidad de costear el pago de las traducciones de los documentos de la solicitud que radicó, ya que todos los gastos de la manutención de su hija están concentrados en ella.

Ahora bien, la Sección Cuarta destacó que, en todo caso, el Ministerio de Relaciones Exteriores podía efectuar la traducción de los documentos de la solicitud que presentó Ángela Patricia Umaña Murgueitio sin incurrir en erogaciones presupuestales adicionales, pues contaba con un departamento para traducciones, y, aunque indicó que conforme al artículo 20 de la Ley 869 de 2003 solo le incumbía la traducciones requeridas al interior de dicho ente, lo cierto era que esa interpretación no era suficiente para resolver el caso concreto al estar involucrados derechos fundamentales de los niños y al ser la señora Umaña madre cabeza de familia.

En tal sentido, el juez de tutela realizó una interpretación sistemática de las normas que rigen el ministerio y conforme a los numerales 6 y 8 del artículo 4 del Decreto 869 de 2016, encontró que pesan sobre este “deberes de coordinación entre entidades gubernamentales y gobiernos extranjeros y que inclusive le compete gestionar las medidas necesarias entre particulares órganos estatales cuando estos se relacionen con temas de su ramo, tal como lo son el desarrollo social y los derechos humanos”¹⁷ y por lo tanto “tiene injerencia en la coordinación del trámite de obtención de alimentos en el exterior, pues este involucra tanto la interacción con gobiernos extranjeros como el derecho a alimentos, reconocido como un derecho humano a nivel internacional”¹⁸.

Destacó que similar situación ocurre con el procedimiento de adopción de menores en el extranjero, que de acuerdo con el artículo 125 de la Ley 1098 de 2006, le corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores la traducción de los documentos necesarios para tal fin.

Por último, la Sección Cuarta llamó la atención de que el Ministerio de Relaciones Exteriores omitió su deber contenido en el artículo 39 del CPACA sobre el conflicto de competencias, y en su lugar, optó por una postura pasiva que congeló el trámite de solicitud de alimentos en el extranjero que inició la señora Umaña. Así, consideró que:

“[...] si el Ministerio de Relaciones Exteriores (entidad que recibió de parte del Consejo Superior de la Judicatura la solicitud de obtención de alimentos en el extranjero con el cumplimiento de los requisitos exigidos), consideraba tampoco ser competente de la gestión de traducción oficial tenía el deber de

¹⁷ Página 13 *ibídem*.

¹⁸ *Ibídem*.

remitir de inmediato el asunto ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. No obstante, aquel se limitó a insistir que tal gestión desbordaba su competencia, lo cual generó la parálisis del trámite, en detrimento del interés superior de la menor Karlenn Gissell Buatiche Umaña¹⁹.

1.5.7. Impugnación. El Ministerio de Relaciones Exteriores presentó memorial en el que impugnó la sentencia del 16 de septiembre de 2021. Reiteró los argumentos de su contestación de tutela y que la violación al principio de legalidad administrativa implica una duplicidad de funciones en cabeza de entidades públicas, genera un caos y un rompimiento de normas presupuestales, pues estas podrían asumir labores que no tienen asignadas normativamente.

Insistió en su falta de competencia para traducir documentos en el trámite de solicitud de alimentos en el exterior, pues el Convenio de Nueva York y la Ley 471 de 1998 no le establecieron dicha función. Lo anterior fue reconocido por el juez de tutela de primera instancia, así como que el pago de las traducciones debe ser asumido por la parte interesada.

De otra parte, cuestionó que Ángela Patricia Umaña Murgueitio, en su condición de accionante, no manifestó su imposibilidad económica de sufragar las traducciones citadas ni pidió el amparo de pobreza. Aseguró que el juez constitucional vulneró sus derechos al debido proceso, al omitir la normativa establecida para el trámite de solicitud de alimentos en el exterior, y de igualdad de trato jurídico. Expresó que el fallo impugnado puede convertirse en un precedente jurisprudencial y que, con fundamento en él, cualquier persona que no pueda sufragar el costo de las traducciones acuda al Ministerio de Relaciones Exteriores para tal fin, labor que no tiene asignada normativamente, afectando el patrimonio público y las normas de presupuesto.

1.5.8. Finalmente, Ángela Patricia Umaña Murgueitio y el Ministerio de Relaciones Exteriores aportaron al expediente de tutela constancias del cumplimiento del fallo del 16 de septiembre de 2021, en el sentido de que los documentos de la solicitud de alimentos en el exterior que esta radicó ya fueron traducidos al idioma inglés.

I. CONSIDERACIONES

2.1. Competencia

La Sala tiene competencia para conocer de la impugnación presentada por el Ministerio de Relaciones Exteriores, en virtud de lo dispuesto en el artículo 86 de la Constitución Política de Colombia y en el artículo 32 del Decreto 2591 de 1991. En este sentido, le corresponde a la Sala estudiar el contenido del escrito de tutela, para cotejarlo con el acervo probatorio y establecer si el fallo de primera instancia debe ser revocado o confirmado.

2.2. Legitimación en la causa

2.2.1. La legitimación en la causa por activa de Ángela Patricia Umaña Murgueitio, en representación de su hija menor Karlenn Gissell Buatiche Murgueitio se encuentra acreditada, pues fue quien presentó la solicitud de alimentos en el exterior que, adujo, no ha sido debidamente tramitada y por lo tanto, son las titulares de los derechos fundamentales cuyo amparo pretenden.

¹⁹ Página 15 *ibídem*.

2.2.2. También está probada la **legitimación en la causa por pasiva** del Consejo Superior de la Judicatura y del Ministerio de Relaciones Exteriores, dado que son las autoridades que han tenido a su cargo el trámite de la solicitud de alimentos en el exterior radicado por la señora Umaña Murgueitio, y que, según el escrito de tutela, vulneraron los derechos fundamentales invocados.

2.3. Procedibilidad de la acción

La acción de tutela, dispuesta en el artículo 86 de la Constitución Política, es un procedimiento preferente y sumario que toda persona tiene a su alcance para reclamar la protección inmediata de los derechos constitucionales vulnerados o amenazados por la acción o la omisión de cualquier autoridad pública o de un particular, en los casos que establece la ley²⁰.

2.4. Caso concreto

En el **caso bajo estudio**, los hechos que dieron origen a la presente tutela se resumen en que Ángela Patricia Umaña Murgueitio inició, en octubre de 2020, trámite de solicitud de alimentos en el exterior para su hija menor Karlenn Gissell Buatiche Murgueitio, ante el Consejo Superior de la Judicatura, autoridad que, mediante Oficio OAIO20-325 del 21 de octubre del mismo año, remitió los documentos al Ministerio de Relaciones Exteriores para que fueran traducidos al idioma inglés. Por su parte, el referido ministerio se abstuvo de realizar la traducción de los respectivos legajos.

Para la accionante, la postura de las autoridades accionadas vulnera los derechos fundamentales al debido proceso, al acceso a la administración de justicia, a la protección y los contenidos en el artículo 44 Superior. El Consejo Superior de la Judicatura argumentó que corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores la traducción de los aludidos documentos, tal y como lo ha hecho desde hace muchos años, por lo que la mora en el trámite no depende de él. Por su parte, el ministerio sostuvo que no existen normas que le atribuyan dicha función y que esta implicaba el gasto de presupuesto que no estaba asignado para tal fin.

Al respecto, es preciso revisar, en primer lugar, el trámite de la solicitud en comento. De acuerdo con el Convenio sobre la obtención de alimentos en el exterior, suscrito en la ciudad de Nueva York (Estados Unidos de América)²¹,

²⁰ Sentencia T-867 de 2013 de la Corte Constitucional: “Esta Corporación, en ejercicio de su labor como intérprete autorizado de la Constitución, ha determinado en reiterada jurisprudencia, el alcance y contenido que el Constituyente otorgó al artículo 86 de la Carta Política, resaltando que la acción judicial en él contemplada, además de ostentar un carácter preferente y sumario, tiene por principal objeto, la protección concreta e inmediata de los derechos constitucionales fundamentales de los ciudadanos, siempre que estos se vean afectados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública, o de un particular que se encuentre dentro de los supuestos de hecho contemplados en la ley”.

²¹ “ARTÍCULO 3o. SOLICITUD A LA AUTORIDAD REMITENTE. 1. Cuando el demandante se encuentre en el territorio de una de las Partes Contratantes, denominada en lo sucesivo Estado del demandante, y el demandado esté sujeto a la jurisdicción de otra Parte Contratante, que se denominará Estado del demandado, el primero podrá presentar una solicitud a la Autoridad Remitente de su Estado encaminada a obtener alimentos del demandado. 2. Cada Parte Contratante informará al Secretario General acerca de los elementos de prueba normalmente exigidos por la ley del Estado de la Institución Intermediaria para justificar la demanda de prestación de alimentos, de la forma en que la prueba debe ser presentada para ser admisible y de cualquier otro requisito que haya de satisfacerse de conformidad con esa ley. 3. La solicitud deberá

cuando una persona pretenda el reconocimiento y pago de alimentos de otra que se encuentre en el extranjero, podrá acudir a la autoridad que su gobierno haya designado como remitente, para que esta envíe una solicitud en tal sentido a la autoridad intermediaria del otro país, siempre y cuando ambos sean partes contratantes del convenio.

El anterior convenio fue aprobado por el Congreso de la República de Colombia mediante la Ley 471 de 1998. Posteriormente, dado que el Consejo Superior de la Judicatura fue designado en Colombia como autoridad remitente, profirió el Acuerdo 2207 de 2003²² que reguló el trámite de solicitudes de alimentos en el exterior.

Pues bien, una vez fueron revisadas las anteriores normas, la Sala coincide con el juez de tutela de primera instancia en que estas no regularon lo relacionado con la traducción de los documentos de la solicitud de alimentos. En este sentido, es necesario destacar que no es un requisito o carga que se encuentre en cabeza de la persona interesada en aportar los mencionados documentos en el idioma del país al que corresponda enviarlos. Además, que en este marco normativo no fue asignada la función de traducción al Consejo Superior de la Judicatura o al Ministerio de Relaciones Exteriores.

ir acompañada de todos los documentos pertinentes, inclusive, en caso necesario, un poder que autorice a la Institución Intermediaria para actuar en nombre del demandante o para designar a un tercero con ese objeto. Se acompañará también una fotografía del demandante y, de ser posible, una fotografía del demandado. 4. La Autoridad Remitente adoptará las medidas a su alcance para asegurar el cumplimiento de los requisitos exigidos por la ley del Estado de la Institución Intermediaria. Sin perjuicio de lo que disponga dicha ley, la solicitud expresará: a) El nombre y apellido del demandante, su dirección, fecha de nacimiento, nacionalidad y ocupación, y, en su caso, el nombre y dirección de su representante legal; b) El nombre y apellido del demandado y, en la medida en que sean conocidas por el demandante, sus direcciones durante los últimos cinco años, su fecha de nacimiento, nacionalidad y ocupación; c) Una exposición detallada de los motivos en que se funda la pretensión del demandante y del objeto de ésta y cualesquiera otros datos pertinentes, tales como los relativos a la situación económica y familiar del demandante y el demandado”.

²² **“ARTÍCULO PRIMERO. - SOLICITUD.** Toda persona que resida en el territorio nacional y considere tener derecho a la obtención de alimentos por parte de quien resida en territorio extranjero, podrá presentar solicitud en ese sentido ante el Consejo Superior de la Judicatura, por intermedio del Abogado Asistente Nominado de la Presidencia de la Sala Administrativa.

ARTICULO SEGUNDO. - REQUISITOS. La solicitud deberá cumplir con los requisitos establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y del Menor, y en particular con los del artículo 3 de la “Convención sobre la obtención de alimentos en el extranjero”, a saber:

El nombre y apellido del demandante, su dirección, fecha de nacimiento, nacionalidad y ocupación, y, en su caso, el nombre y dirección de su representante legal.

El nombre y apellido del demandado y, en la medida en que sean conocidas por el demandante, sus direcciones durante los últimos cinco años, su fecha de nacimiento, nacionalidad y ocupación.

Una exposición detallada de los motivos en que se funda la pretensión del demandante y del objeto de ésta y cualesquiera otros datos pertinentes, tales como los relativos a la situación económica y familiar del demandante y el demandado.

A la solicitud se acompañarán las pruebas que permitan establecer la viabilidad de los alimentos reclamados por el solicitante, según las leyes colombianas; una fotografía suya y, de ser posible, una del demandado. Igualmente se indicará la dirección, fax o correo electrónico donde el solicitante recibirá comunicaciones, y número (s) telefónico(s).

El solicitante deberá acompañar, en caso de ser necesario, un poder que autorice a la Institución Intermediaria para actuar en nombre del demandante o para designar a un tercero con ese objeto. También podrá acompañar cualquiera decisión provisional o definitiva, u otro acto judicial en materia de alimentos.

PARÁGRAFO. El demandante que se encuentre en situación económica que le haga insoportable la asunción de gastos o asistencia jurídica, deberá manifestarlo en la respectiva solicitud.

ARTICULO TERCERO. - PRESENTACIÓN. La solicitud podrá presentarse directamente al Consejo Superior de la Judicatura o remitirse por correo”.

Por otro lado, esta judicatura considera que tal y como lo concluyó el fallo del 16 de septiembre de 2021, impugnado, que conforme al artículo 40 del CPACA²³, aplicable en virtud de los artículos 2 *ibídem* y 8 de la Ley 153 de 1887, y al Código General del Proceso, en principio, los gastos de las traducciones de las solicitudes de alimentos en el exterior deben ser asumidos por la parte interesada, en la medida en que estas normas hacen referencia al costo que tiene la práctica de pruebas, lo que resulta ajeno al caso concreto, en el que la referida traducción no corresponde a la práctica de una prueba sino al acto formal de radicación de la solicitud de alimentos con sus anexos.

A partir de lo expuesto, y con ocasión del argumento central de la impugnación, la Sala deberá entonces revisar si, en efecto, la orden que impartió la Sección Cuarta del Consejo de Estado en la sentencia cuestionada carece de fundamento jurídico. Para resolver si las accionadas están en la obligación de efectuar la traducción de los documentos relacionados con el cobro de alimentos en el exterior, es necesario tener en cuenta los siguientes factores:

i) El artículo 113 Superior²⁴ prevé el principio de colaboración armónica según el cual, en términos de la Corte Constitucional, “lo que pretendió el constituyente al consagrar (sic) esta regla es que se produzca una suerte de integración de fuerzas de los diferentes órganos estatales con el objetivo de propender por el cumplimiento de los fines del Estado”²⁵. Sin embargo, la colaboración armónica tiene un límite, y es que no puede existir ruptura en las competencias funcionales, en el sentido de que un determinado órgano no puede terminar ejerciendo las labores atribuidas constitucional o legalmente a otro.

ii) Según lo indicó el Consejo Superior de la Judicatura, el Ministerio de Relaciones Exteriores ha asumido desde años la traducción de los documentos de las solicitudes de alimentos en el exterior, afirmación que este no negó ni controvertió en su escrito de contestación de tutela. Lo anterior, no implica, *per se*, que si una autoridad asume una función que no tiene atribuida de forma expresa, deba continuar haciéndola, pero sí se erige como un antecedente importante para la comprensión del trámite impartido a la solicitud de alimentos.

iii) Las funciones del Ministerio de Relaciones Exteriores están contenidas en el Decreto 869 de 2016 “por medio del cual se modifica la estructura del Ministerio de Relaciones Exteriores y se dictan otras disposiciones”. Los numerales 6 y 8 del artículo 4 *ibídem*, disponen:

“**Artículo 4º. Funciones.** El Ministerio de Relaciones Exteriores tendrá, además de las funciones que determina el artículo 59 de la Ley 489 de 1998, las siguientes:

[...]

²³ “**ARTÍCULO 40. Pruebas.** Durante la actuación administrativa y hasta antes de que se profiera la decisión de fondo se podrán aportar, pedir y practicar pruebas de oficio o a petición del interesado sin requisitos especiales. Contra el acto que decida la solicitud de pruebas no proceden recursos. El interesado contará con la oportunidad de controvertir las pruebas aportadas o practicadas dentro de la actuación, antes de que se dicte una decisión de fondo.

Los gastos que ocasione la práctica de pruebas correrán por cuenta de quien las pidió. Si son varios los interesados, los gastos se distribuirán en cuotas iguales.

Serán admisibles todos los medios de prueba señalados en el Código de Procedimiento Civil”.

²⁴ “**ARTÍCULO 113.** Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines”.

²⁵ Sentencia C-246 de 2004.

6. Ejercer como interlocutor, coordinador y enlace para todas las gestiones oficiales que se adelanten entre las entidades gubernamentales y los gobiernos de otros países, así como con los organismos y mecanismos internacionales.

[...]

8. Articular las acciones de las distintas entidades del Estado en todos sus niveles y de los particulares cuando sea del caso, en lo que concierne a las relaciones internacionales y la política exterior del país, en los ámbitos de la política, la seguridad, la economía y el comercio, el desarrollo social, la cultura, el medio ambiente, los derechos humanos, el derecho internacional humanitario, la ciencia y la tecnología y la cooperación internacional, con fundamento en principios de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional”.

De acuerdo con las anteriores normas, es posible indicar que, en concordancia con el principio de colaboración armónica, corresponde al Ministerio de Relaciones Exteriores articular las acciones de las distintas entidades del Estado, en lo relacionado con las relaciones internacionales, en los ámbitos del desarrollo social y los derechos humanos. Esta norma no discrimina que la articulación deba ser en determinados trámites o entidades en particular, sino que, por el contrario, comprende todo aquello que implique relaciones internacionales.

iv) El artículo 39 del CPACA prevé que el conflicto de competencia administrativa deberá ser promovido cuando una autoridad considere que no tiene competencia para asumir la función que otra le confió al estimar que sí le correspondía. En los eventos en que se trate de autoridades del orden nacional, el asunto deberá ser remitido a la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para que defina el conflicto.

En el caso bajo estudio, el Consejo Superior de la Judicatura, ente del orden nacional, estimó que no le correspondía traducir los documentos de la solicitud de alimentos en el exterior que radicó la señora Umaña, y, por lo tanto, los remitió al Ministerio de Relaciones Exteriores para tal fin, autoridad del orden nacional que venía haciendo dicha tarea con anterioridad. Este ministerio, a su vez, consideró que no tenía competencia para realizar la mencionada traducción, y devolvió las diligencias.

En ese orden, la Sala coincide con el juez de tutela de primera instancia en que el Ministerio de Relaciones Exteriores no podía simplemente abstenerse de atender la solicitud del Consejo Superior de la Judicatura y devolver las diligencias, sino que, debió generar el conflicto de competencias ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado de manera tal que esta última decidirá a quien correspondía la citada función.

v) La señora Umaña Murgueitio es madre cabeza de familia, pues de la lectura del escrito de tutela y las pruebas aportadas, es posible concluir que reúne los requisitos previstos por la Corte Constitucional para tener esa condición²⁶, estos son: tiene la responsabilidad permanente de su hija menor; no cuenta con la ayuda de otros miembros de la familia; y su pareja se sustrajo del cumplimiento de sus obligaciones.

Lo anterior, al tener en cuenta que existe sentencia judicial que privó a Cándido Buatiche Silveira de la patria potestad de su hija y le impuso una cuota alimentaria que no cumple, y que la señora Umaña debió iniciar el trámite de solicitud de

²⁶ Ver sentencia T-003 de 2018.

alimentos en el exterior dado que los gastos de manutención debe asumirlos en su totalidad.

De todas las circunstancias antes descritas, esta Sala encuentra que el Ministerio de Relaciones Exteriores tenía la obligación de traducir los documentos contentivos de la solicitud de reconocimiento de alimentos en el exterior que radicó Ángela Patricia Umaña Murgueitio en representación de su hija menor Karlenn Gissell Buatiche Murgueitio, puesto que, en el marco de sus funciones previstas en los numerales 4 y 6 del artículo 4 del Decreto 869 de 2016, en concordancia con el principio de colaboración armónica, debía articular la acción que el Consejo Superior de la Judicatura estaba desarrollando como entidad remitente con la autoridad intermediaria designada por el gobierno del Reino de Noruega, en virtud del Convenio de Nueva York.

Cabe aclarar que esta articulación, de ninguna manera implica que el Ministerio de Relaciones Exteriores estuviera asumiendo las funciones propias del Consejo Superior de la Judicatura como autoridad remitente de forma tal que se rompa el principio de colaboración armónica; sino que, se trata de una labor que permite, precisamente, el correcto trámite de la solicitud de alimentos en el exterior.

La interpretación de estas normas surge en el caso concreto de sus particularidades: i) ante la ausencia de norma expresa que asigne la traducción de los mencionados documentos a una autoridad en particular; ii) porque el asunto implica el desarrollo de las relaciones internacionales de Colombia al ejecutar un Convenio internacional; iii) porque la señora Umaña es madre cabeza de familia; y, iv) porque no se generó el respectivo conflicto de competencias ante la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Esto quiere decir que, no en todos los eventos, las funciones de articulación en concordancia con el principio de colaboración armónica, van a tener las mismas implicaciones.

En todo caso, no es de recibo que la traducción de los documentos de la solicitud que radicó el accionante desborde las normas de presupuesto de la entidad, ya que, como el mismo Ministerio de Relaciones Exteriores lo reconoció, este tiene la obligación de asumir la traducción cuando se requiera, como ocurre en este evento, en el que sus funciones de articulación y colaboración armónica le imponían actuar de manera activa para lograr el correcto trámite de la solicitud de alimentos en el exterior. Incluso, los argumentos de impugnación en este sentido perdieron fuerza, pues la Sala observó que el ente ministerial pudo dar cumplimiento al fallo de primera instancia sin necesidad de realizar una licitación o contratación específica sino acudiendo a los recursos humanos con los que actualmente cuenta.

Finalmente, es necesario dejar claro que las sentencias proferidas dentro del expediente de esta tutela no pueden constituir precedente jurisprudencial para otros casos, dado que sus efectos, por naturaleza, son *inter partes* y no *erga omnes*²⁷. En este sentido, el Ministerio de Relaciones Exteriores podrá generar en otros casos, si lo considera pertinente, el conflicto de competencias ante Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado para que defina el asunto de manera general.

En consecuencia, la Sala confirmará la sentencia del 16 de septiembre de 2021 emitida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado que amparó los derechos fundamentales invocados por Ángela Patricia Umaña Murgueitio en representación

²⁷ Ver sentencia SU-349 de 2019.

de su hija menor Karlenn Gissell Buatiché Murgueitio, por las razones expuestas en esta providencia.

En mérito de lo expuesto, el Consejo de Estado en Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera, Subsección C administrando justicia en nombre de la República y por autoridad de la ley,

FALLA

PRIMERO: CONFIRMAR la sentencia del 16 de septiembre de 2021 proferida por la Sección Cuarta del Consejo de Estado, por las razones expuestas en esta providencia.

SEGUNDO: NOTIFICAR la presente decisión a las partes y a los interesados, por el medio más expedito.

TERCERO: REMITIR la presente providencia a la Corte Constitucional para su eventual revisión.

Notifíquese y cúmplase

JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS
Presidente de Sala

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE
Magistrado
Salvamento de voto

NICOLÁS YEPES CORRALES
Magistrado

SALVAMENTO DE VOTO / ACCIÓN DE TUTELA / PRINCIPIO DE COLABORACIÓN ARMÓNICA / ASIGNACIÓN DE FUNCIONES A UNA ENTIDAD SIN COMPETENCIA / MINISTERIO DE RELACIONES EXTERIORES / TRADUCCIÓN OFICIAL

La Constitución, como norma de normas, o competencia de competencias, distribuye el ejercicio del poder constituido, de modo que cada faceta del poder público debe y puede actuar dentro del ámbito que señala la misma Constitución (art. 113 CN). La distribución de competencias, que también corresponde a la ley, entre entidades persigue el cumplimiento articulado y ordenado de los fines del Estado y el ejercicio limitado, pero coordinado, de las atribuciones de cada órgano estatal, en el marco del principio de legalidad (arts. 2, 5, 6, 121 a 123 y 209 CN). Por ello, la anómala asignación -por vía judicial- de funciones a entidades que no las tienen, so pretexto de una pretendida “colaboración armónica” entre los órganos del Estado, además de oponerse al principio de legalidad, que es fundamento esencial del Estado de derecho, atenta contra el

normal funcionamiento del Estado al introducir un criterio personal que desconoce la atribución del poder por los cauces normales, en una democracia liberal.

CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN TERCERA
SUBSECCIÓN C

Consejero ponente: JAIME ENRIQUE RODRÍGUEZ NAVAS

Radicación número:11001-03-15-000-2021-05113-01 (AC)

Actor: ÁNGELA PATRICIA UMAÑA MURGUEITIO EN REPRESENTACIÓN DE SU HIJA MENOR

Demandado: NACIÓN-CONSEJO SUPERIOR DE LA JUDICATURA Y OTRO

Referencia: ACCIÓN DE TUTELA

COLABORACIÓN ARMÓNICA-So pretexto de la aplicación de este postulado, no procede la asignación de funciones a una entidad que no las tiene.

SALVAMENTO DE VOTO

1. Me aparto de la decisión que se adoptó en la providencia del 26 de noviembre de 2021 que, al confirmar el fallo de primera instancia, ordenó a la Nación-Ministerio de Relaciones Exteriores hacer la traducción oficial de un documento para un procedimiento de reclamación de alimentos en el extranjero. La mayoría consideró que si bien, el ministerio no tenía a cargo esa traducción, en aplicación del postulado de “colaboración armónica” entre los órganos del Estado, le correspondía.

2. La Constitución, como norma de normas, o competencia de competencias, distribuye el ejercicio del poder constituido, de modo que cada faceta del poder público debe y puede actuar dentro del ámbito que señala la misma Constitución (art. 113 CN). La distribución de competencias, que también corresponde a la ley, entre entidades persigue el cumplimiento articulado y ordenado de los fines del Estado y el ejercicio limitado, pero coordinado, de las atribuciones de cada órgano estatal, en el marco del principio de legalidad (arts. 2, 5, 6, 121 a 123 y

209 CN)²⁸. Por ello, la anómala asignación -por vía judicial- de funciones a entidades que no las tienen, so pretexto de una pretendida “colaboración armónica” entre los órganos del Estado, además de oponerse al principio de legalidad, que es fundamento esencial del Estado de derecho, atenta contra el normal funcionamiento del Estado al introducir un criterio personal que desconoce la atribución del poder por los cauces normales, en una democracia liberal.

GUILLERMO SÁNCHEZ LUQUE

MAR/1F

²⁸ Cfr. Consejo de Estado-Sección Tercera-Subsección B, sentencia 39093 del 29 de octubre de 2012 [fundamento jurídico 16].