

**Extradición – No procede la acción de tutela como mecanismo transitorio, con base en un acto que aún no está en firme.**

En ese orden de ideas, la Sala observa que desde el momento en el que se ejerció la acción, ésta se encontraba por fuera de tiempo por anticipada, toda vez que no existe el perjuicio alegado por la parte accionante, en la medida en que no le es posible al juez de tutela, adelantarse a la decisión que las autoridades correspondientes tomen en el trámite del proceso de extradición y, tampoco puede reemplazar al órgano competente para imponer el sentido o condiciones de la decisión definitiva. ..Entonces, un acto administrativo que no se halla en firme, como el acusado en el caso concreto, no puede tenerse como fuente de amenaza o violación de un derecho fundamental, por lo cual no es viable jurídicamente al juez de tutela intervenir en el trámite administrativo que se surte al respecto.

**NOTA DE RELATORIA:** Al respecto ver, Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de julio de 2001. Expediente 05001-23-31-000-2001-0904-01(AC), C.P. Gabriel Eduardo Mendoza Martelo. Sobre extradición y derechos fundamentales de los niños, Corte Constitucional sentencia T-966 de 2008

## **CONSEJO DE ESTADO**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN QUINTA**

**Consejero Ponente: MAURICIO TORRES CUERVO**

Bogotá, D.C., veinticuatro (24) de mayo de dos mil doce (2012)

**Radicación número: 25000-23-26-000-2012-00518-01(AC)**

**Actor: JUAN FERNANDO GONZÁLEZ JARAMILLO Y OTROS**

**Demandado: PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Y MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO**

#### **Acción de tutela. Impugnación.**

La Sala decide la impugnación presentada por la parte accionante, el Ministerio de Justicia y del Derecho y la Presidencia de la República contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección B, del 26 de marzo de 2012, que decidió:

***“PRIMERO: CONCEDER el amparo de los derechos fundamentales a tener una familia de los menores Elisa María González Cifuentes y Juan José González.***

**SEGUNDO: ORDENAR** al Señor Presidente de la República, doctor Juan Manuel Santos Calderón y al señor Ministro de Justicia y del Derecho, doctor Juan Carlos Esguerra Portocarrero, que de confirmar la concesión de la extradición y la entrega de la ciudadana Dolly de Jesús Cifuentes Villa a los Estados Unidos de América **DISPONGAN** que dicha extradición esté condicionada tal y como lo conceptuó favorablemente la Corte Suprema de Justicia en cuanto a la protección al derecho a la familia y en cuanto a la realización del respectivo seguimiento a los condicionamientos impuestos por la Alta Corporación al momento de conceder la extradición.

*Igualmente, dispongan el otorgamiento de garantías por parte de las autoridades competentes extranjeras y del Gobierno Nacional, de que los menores viajen periódicamente a visitar a su madre junto con un familiar o persona responsable con el fin de mantener el vínculo familiar, en caso de solicitud expresa”.*

## I ANTECEDENTES

### 1. La solicitud

El señor **Juan Fernando González Jaramillo**, en nombre propio y en el de sus hijos menores de edad, Elisa María González Cifuentes y Juan José González Cifuentes, ejerció acción de tutela contra la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho, como mecanismo transitorio para la defensa de su derecho a una familia y de los derechos fundamentales de los niños establecidos en el artículo 44 de la Constitución Política. En consecuencia, pidió (fls.1 al 8):

*“1. Que para evitar un perjuicio irremediable a todos los demandantes se disponga, por el señor Juez de Tutela, que el Gobierno Nacional – Señor Presidente de la República, doctor JUAN MANUEL SANTOS CALDERÓN y señor Ministro de Justicia, doctor JUAN CARLOS ESGUERRA PORTOCARRERO, **NO AUTORICEN O FIRMEN** la extradición de la madre de los niños mellizos ELISA MARÍA y JUAN JOSÉ GONZÁLEZ CIFUENTES y compañera permanente de JUAN FERNANDO GONZÁLEZ JARAMILLO, mientras la jurisdicción de lo contencioso administrativo no falle y quede ejecutoriada la sentencia que decida sobre la legalidad o no del acto administrativo que ordena la extradición.*

*2. Que se disponga, en el fallo de tutela, que los demandantes afectados con el acto administrativo que ordena la extradición, deben instaurar la acción contenciosa, que corresponda, dentro de un término máximo de cuatro (4) meses.*

*3. Que se SUSPENDA la extradición de la señora DOLLY DE JESÚS CIFUENTES VILLA, hasta que quede resuelto de fondo el aspecto planteado”.*

## **2. Los hechos.**

Las anteriores súplicas se fundamentan en los hechos que se resumen así:

2.1. Dolly de Jesús Cifuentes Villa, compañera permanente del actor y madre de los menores a quienes éste representa, fue solicitada en extradición por el Gobierno de los Estados Unidos mediante Nota Verbal No. 0133 del 21 de enero de 2011, para comparecer a juicio en ese país por los delitos federales de narcóticos.

2.2. La Fiscalía General de la Nación, mediante Resolución del 24 de enero de 2011, decretó la captura con fines de extradición, la cual se hizo efectiva el 5 de agosto de 2011.

2.3. Mediante Nota Verbal No. 2460 del 29 de septiembre de 2011, la Embajada de los Estados Unidos formalizó la solicitud de extradición, indicando que la señora Cifuentes Villa está requerida por los Distritos del Sur de Florida y del Sur de Nueva York.

2.4. El Ministerio de Justicia y del Derecho, mediante Oficio del 5 de octubre de 2011 remitió a la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia la documentación con la cual la Embajada de los Estados Unidos de América formalizó la solicitud de extradición.

2.5. El 8 de febrero de 2012, la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia emitió concepto favorable para la extradición.

2.6. Con fundamento en el anterior concepto de la Corte y en consideración de lo establecido en el artículo 501 de la Ley 906 de 2004, el Gobierno Nacional concedió la extradición de la señora Cifuentes Villa mediante Resolución No. 037 del 1º de marzo de 2012, para que comparezca a juicio por los cargos imputados en las dos acusaciones que le fueron dictadas en las Cortes Distritales de los Estados Unidos para los Distritos del Sur de la Florida y del Sur de Nueva York.

2.6. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44 del Código Contencioso Administrativo, la anterior decisión se notificó personalmente al abogado defensor de la señora Cifuentes Villa quien interpuso recurso de reposición contra este acto.

2.7. Al momento de ejercer la acción, esto es el 16 de marzo de 2012, no se había resuelto el anterior recurso.

### 3. Fundamento de la acción

El actor alega que desde el momento de la captura de la señora Cifuentes Villa sus hijos mellizos de 10 años se han visto afectados física y emocionalmente debido a la angustia que les produce la ausencia de su madre, pues *“por un tiempo indefinido, pero largo, los **privará de su amor, derecho fundamental consagrado para los niños en el artículo 44 de la Constitución Nacional (sic). Igual sentimiento embarga a quien es el padre de ellos, pues ve como se destruye la familia, núcleo fundamental, a la luz de los preceptuado en el artículo 42 de la Constitución Nacional”***

Para acreditar lo anterior, el actor anexa certificaciones expedidas por las directivas del colegio donde estudian los menores, en las que señalan que *“dada la ausencia de su madre, hemos vivenciado algunos cambios significativos en los niños”*; cambios que se describen a continuación (fls.11 y 12):

*“ELISA: En el colegio se ha mostrado extremadamente sensible, ansiosa, llora con facilidad ante situaciones cotidianas, que en otros momentos no eran importantes para ella. En reiteradas oportunidades ha verbalizado sentimientos de tristeza, preocupación y angustia por la ausencia de su madre y en ocasiones se le observa introvertida y silenciosa. Con frecuencia demanda la atención de sus docentes, perdiendo la autonomía que la caracterizaba.*

*JUAN JOSÉ: En el colegio se ha mostrado muy distraído, ansioso, retraído, evasivo, presentando dificultad para verbalizar sus sentimientos, por lo que se ha hecho necesario brindarle acompañamiento constante para contener sus altibajos emocionales. En lo académico ha disminuido su rendimiento, su nivel de concentración ha bajado notablemente, requiriendo implementar estrategias de apoyo para el logro de los objetivos planteados.*

*Consideramos que los niños han recibido el acompañamiento y contención permanente por parte de su padre y del equipo interdisciplinario del Colegio”.*

Añade que aunque el acto administrativo que concedió la extradición puede ser demandado en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, si es anulado ya no producirá efectos jurídicos, pues para ese momento, la madre de los niños ya estará en los Estados Unidos.

### **3. Contestaciones.**

#### **3.1. Ministerio de Justicia y del Derecho**

Luego de hacer un recuento de las actuaciones adelantadas dentro del trámite de extradición de la señora Cifuentes Villa, solicitó que se declare la improcedencia de la presente acción con fundamento en los siguientes argumentos (fls.112 al 122):

- a. Para la fecha, esto es, 23 de marzo de 2012, estaba en trámite el recurso de reposición interpuesto por el apoderado de la señora Cifuentes. Además, la administración tiene el término de dos meses para pronunciarse y así agotar la vía gubernativa.
- b. Alegó que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>1</sup> y el Consejo de Estado, en reiterados pronunciamientos<sup>2</sup>, han considerado improcedente la acción de tutela para debatir la legalidad de los actos administrativos dictados por el Gobierno Nacional en materia de extradición, cuando existe concepto favorable de la Sala de Casación Penal de la Corte y

---

<sup>1</sup> Corte Suprema de Justicia - Sentencias del 11 de febrero de 2003, Exp. 0043-01; del 10 de junio de 2003, Exp. 10307-01 y del 17 de agosto de 2005, Exp. 00921-00).

<sup>2</sup> Consejo de Estado, acción de tutela 05001-23-31-2001-0904-01 del 17 de julio de 2001. Consejero Ponente: Eduardo Mendoza Martelo.

en consideración a que contra estos actos procede la acción de nulidad y restablecimiento del derecho.

- c. Finalmente, respecto de los derechos fundamentales de menores, previstos en los artículos 42 y 44 de la Constitución Política, precisó que el ejercicio de aquéllos se limita y cede frente a la acción punitiva de los Estados. Como respaldo de lo anterior, citó sentencias de la Corte Suprema de Justicia<sup>3</sup> y de la Corte Constitucional<sup>4</sup>, en las que se dice que la unidad familiar y los derechos de los niños prevalecen sobre los demás pero no sirven para eludir la responsabilidad penal y en caso de conflicto entre estos dos intereses debe prevalecer el poder punitivo y la responsabilidad penal; además, quien primero debe prever las consecuencias de su actuar ilegal, es precisamente quien tiene la condición y responsabilidad de padre o madre.

### **3.2. Presidencia de la República**

El apoderado del Presidente de la República, mediante escrito radicado el 23 de marzo de 2012 en la Secretaría de la Sección Tercera del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, se opuso a las pretensiones de la acción así (fls.141 al 146):

- a. El Gobierno Nacional no sólo no es responsable o causante de la solicitud de extradición formulada por las autoridades estadounidenses, sino además, en el proceso de autorización o concesión de la extradición de la señora Cifuentes Villa, el Gobierno ha actuado con estricta sujeción al procedimiento de ley.
- b. Además solicitó que se declare la improcedencia de la acción por la existencia de otros mecanismos de defensa judicial, y más si se considera que aún no se ha agotado la vía gubernativa.
- c. También resaltó que la extradición de ciudadanos colombianos está prevista en la Constitución Política como un mecanismo que ha demostrado ser eficaz en la lucha contra diferentes delitos, en este caso el de tráfico de estupefacientes. Esta Herramienta está reglamentada actualmente en el Código de Procedimiento Penal y es únicamente bajo esta óptica normativa que debe examinarse el trámite adelantado para conceder la extradición de la señora Cifuentes Villa.
- d. Igualmente, afirmó que el actor desconoce que las autoridades colombianas no pueden evaluar ni calificar los argumentos que aduzca el Estado requirente, en cuanto las primeras sólo deben verificar, como efectivamente se hizo, la autenticidad de la solicitud y la identidad del afectado para proceder a su captura, cumplida la cual, previo concepto favorable de la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, el Gobierno Nacional decide lo que corresponda por razones de interés o seguridad nacional. Para reforzar

---

<sup>3</sup> Corte Suprema de Justicia. Sala de Casación Penal. Concepto del 17 de junio de 1993.

<sup>4</sup> Sentencia T-215 de 1996

lo anterior, citó una sentencia del Consejo de Estado<sup>5</sup> en la que se señaló que la única forma en que el Gobierno Nacional podría negarse a efectuar una extradición conceptuada favorablemente por la Corte Suprema de Justicia sería porque se alegaran razones de interés nacional.

- e. Señaló que el Gobierno Nacional cumplió todos los requisitos y procedimientos señalados en la Constitución, los tratados internacionales y la ley al conceder la extradición de la señora Cifuentes Villa, y además carece de jurisdicción y competencia para intervenir, influir y orientar las decisiones judiciales de una nación extranjera y soberana como los Estados Unidos de América, razón por la cual, no le puede ser imputada violación alguna de los derechos fundamentales del accionante, es decir, el denominado principio *“Par in parem non habet jurisdictionem”*
- f. Como último aspecto resaltó que *“quien decide encaminar su vida por el curso de la ilegalidad, no puede luego pretender que sea el Estado colombiano quien impida que las autoridades legítimamente constituidas en el exterior juzguen a quienes infrinjan sus leyes, así eso conlleve al rompimiento de la unidad familiar, consecuencia claramente previsible y que debió considerar la señora Cifuentes Villa antes de comprometer su responsabilidad por los hechos por los cuales es requerida por las autoridades extranjeras”*

#### **4. Sentencia Impugnada.**

El Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B” mediante sentencia del 26 de marzo de 2012, concedió el amparo el derecho fundamental a tener una familia de los menores Elisa María González Cifuentes y Juan José González Cifuentes.

Como consecuencia de lo anterior, ordenó al Presidente de la República, y al Ministro de Justicia y del Derecho, que de confirmar la concesión de la extradición y la entrega de la ciudadana Dolly de Jesús Cifuentes Villa a los Estados Unidos de América dispongan que dicha extradición esté condicionada en cuanto a la protección del derecho a la familia. Igualmente, ordenó que se otorguen garantías por parte de las autoridades competentes extranjeras y del Gobierno Nacional, para que los menores viajen periódicamente a visitar a su madre junto con un familiar o persona responsable, con el fin de mantener el vínculo familiar (fls.136 al 140).

De los argumentos expuestos en la providencia se destacan:

---

<sup>5</sup> Consejo de Estado. Sección Cuarta. Sentencia del 21 de noviembre de 2002, expediente 2002-01691-01. Consejero Ponente: doctor Juan Ángel Hincapié.

4.1. Respecto de los derechos fundamentales de los niños el *a quo* consideró que la prevalencia de los derechos de éstos, así como la obligación de toda autoridad pública de obrar acorde con la satisfacción del interés superior que a aquéllos cobija, está ligada a la prohibición de suspensión de sus derechos aun en caso de guerra, peligro público o cualquier emergencia que amenace la independencia o seguridad de los Estados.

Adicionalmente, el Tribunal consideró el hecho de que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia conceptuó favorablemente la extradición de la señora Cifuentes Villa precisando que al Gobierno Nacional le corresponde condicionar su entrega a que el país reclamante, de acuerdo con las políticas internas sobre la materia, ofrezca las posibilidades racionales y reales para que la requerida pueda tener contacto regular con sus familiares más cercanos.

## **5. Impugnación.**

**5.1.** La parte actora impugnó la anterior providencia. Como fundamento de su inconformidad expresó (fls.155 al 167):

*“En esta acción se solicitó la protección, para evitar un perjuicio irremediable, con el fin de poder disponer del tiempo indispensable para demandar, en acción de nulidad y restablecimiento del derecho, los actos administrativos que concedan la extradición, y no, el condicionamiento, por parte del Gobierno Nacional, de la misma, pues para obtener esta finalidad no se requiere tutela, ya que es un deber del Gobierno Nacional, al dejar en firme el acto administrativo que la concede, hacer tales condicionamientos”*

Asimismo la parte actora alegó que con la decisión no se garantiza el derecho fundamental al *“amor”* del cual son titulares los menores.

**5.2.** Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho impugnó la decisión proferida por el *a quo*, así (fls.175 al 193):

### **a. Improcedencia de la tutela por inexistencia de un perjuicio irremediable cuando está en trámite un recurso de la vía gubernativa.**

En este caso no se está frente a un perjuicio irremediable, *“pues los pasos de la etapa administrativa apenas se han iniciado, pues el defensor de la*

*apoderada interpuso un recurso de reposición que se encuentra pendiente de decisión. (...) En efecto, la Resolución Ejecutiva No. 37 del 1 de marzo de 2012, no ha adquirido firmeza en los términos señalados en el artículo 62 del Código Contencioso Administrativo, habida cuenta que el recurso oportunamente interpuesto aún no se ha decidido por parte del Gobierno Nacional”.*

Para sustentar lo anterior citó una providencia del Tribunal Administrativo de Cundinamarca<sup>6</sup>, en la cual se consideró que *“la acción de tutela – de naturaleza residual y subsidiaria – interpuesta en el caso en análisis como mecanismo transitorio resulta improcedente, por cuanto el recurso de reposición suspende los efectos del acto impugnado, lo que conlleva la inexistencia de un perjuicio irremediable”*

#### **b. Improcedencia de la acción de tutela para cuestionar la legalidad de los actos administrativos de extradición**

El Ministerio alegó que la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia<sup>7</sup>, en reiterados pronunciamientos, ha considerado improcedente la acción de tutela para debatir actos de extradición, por cuanto este trámite ostenta características que por su naturaleza sólo admite el control dentro de su propio ámbito, pues de lo contrario, se tendría la participación de otras autoridades, como se pretende en este caso. Entonces, el ejecutivo es revestido de un grado de discrecionalidad que, por fuerza, hace inadmisibles su revisión por vía constitucional, mucho más si va en armonía con el concepto previo de la Corte.

En este orden de ideas, para el Ministerio resulta contradictoria la posición del *a quo* cuando advierte que el mismo acto que presuntamente vulnera derechos fundamentales se ajusta a la ley, y al mismo tiempo amerita que sea susceptible de un control judicial por ser violatorio del derecho interno y del internacional público.

#### **c. Ausencia de vulneración de derechos fundamentales**

La manifestación que hace la Corte en estos conceptos de extradición relacionada con las garantías que sugiere el Gobierno Nacional imponer en caso de que se conceda la extradición, no es imperativa, por cuanto no se hace en sede jurisdiccional, sino como un concepto que por la naturaleza del

<sup>6</sup> Sección Cuarta – Subsección “A” del Tribunal Administrativo de Cundinamarca. 15 de marzo de 2004.

<sup>7</sup> En sentencias del 11 de febrero de 2003 Exp. 00043-01; 10 de junio de 2003 Exp. 30307-01 y 17 de agosto de 2005, Exp. 00921-00

trámite de extradición sólo constituye una recomendación al estar dados los requisitos formales exigidos en la normatividad legal o convencional que sólo es vinculante para el Gobierno Nacional cuando es negativo o desfavorable.

Entonces, el Ministerio resaltó que la resolución cuestionada satisface las exigencias de la normativa en materia de condicionamientos según lo establece el artículo 494 del Código de Procedimiento Penal aplicable al trámite de la ciudadana Cifuentes Villa, lo que garantiza la protección de sus derechos.

En este orden de ideas, ni la normativa constitucional ni la procesal penal contemplan la obligación de exigir condicionamientos adicionales a los ya referidos, dejando al Gobierno Nacional en libertad de imponer los que considere oportunos para garantizar los derechos inherentes de todo extraditado.

Por lo anterior, el Ministerio manifestó que lo que se discute es la interpretación extensiva que hace el Tribunal amparado en el concepto de la Corte Suprema de Justicia, del cual no se desprende la exigencia en la que advierte que el contacto de los familiares de la señora Cifuentes Villa con ella necesariamente deba ser personal y que por ende deba garantizarse que los menores viajen periódicamente en compañía de un familiar. Dicha imposición involucraría necesariamente el otorgamiento de visas por parte de los Estados Unidos de América a los familiares del ciudadano requerido, asunto de soberanía y de exclusiva competencia del país requirente, en el cual no cabe ninguna injerencia del país requerido.

**5.3.** La Presidencia de la República, por conducto de apoderado, impugnó la decisión del Tribunal con los siguientes argumentos (fls.206 al 220):

- a. Primero aclaró que a pesar de que en el fallo cuestionado se dice que la Presidencia guardó silencio respecto de la acción, tal información no es veraz puesto que el 23 de marzo de 2012 allegó a la Secretaría del Tribunal el memorial de contestación. Para demostrar lo anterior allegó copia de la impresión que arroja la página web de consulta de procesos judiciales, en la que se observa que entregó la documentación en término.
- b. La Presidencia manifestó que se opone a toda imputación de violación de los derechos fundamentales invocados por el accionante, tanto en nombre propio como en el de sus hijos menores, no sólo por no ser responsable o causante de la solicitud de extradición formulada por las autoridades estadounidenses, sino, además, por cuanto en el proceso de concesión de

la extradición de la señora Cifuentes Villa, el Gobierno ha actuado con estricta sujeción al procedimiento de ley. Además, es abundante la jurisprudencia de la Corte Constitucional sobre el carácter residual y subsidiario de la acción de tutela y su improcedencia cuando existen otros medios o mecanismos de defensa judicial, mediante los cuales puede buscar protección contra la amenaza o violación de un derecho. Entonces, en el caso concreto el tribunal incurrió en una contradicción al establecer que no es procedente suspender el acto de extradición por vía de tutela, pero realizó un juicio de legalidad sobre éste, aun cuando ni siquiera ha terminado su trámite de vía gubernativa por estar pendiente de resolver el recurso de reposición.

- c. Sobre los derechos de los menores, la Presidencia alegó que de conformidad con la Sentencia C-215 de 1996 *“la unidad familiar y los derechos de los niños, prevalecen sobre los demás, pero no sirven para eludir la responsabilidad penal y en caso de conflicto entre estos dos intereses debe prevalecer el poder punitivo y la responsabilidad penal”*. Además, los hijos menores por quienes se exige hoy protección constitucional, cuentan con su padre como garantía de protección familiar. Y en el caso concreto, la única que se ha encargado de propiciar la separación de los menores de su familia es su madre que infringió la ley, por demás que no es sano ni saludable que los niños ingresen en las cárceles para vivir en carne propia la pena que purgan sus padres.
- d. Finalmente, resaltó que el Señor Presidente de la República es el director de las relaciones internacionales del Estado colombiano, tesis que a su juicio, fue desechada por el *a quo* al imponer al Primer Mandatario el deber de exigirle a otro estado, la concesión de visados o permisos especiales para que los hijos de la señora Cifuentes Villa puedan ingresar a su territorio cuando así lo soliciten; pues la concesión de visas de ingreso a su territorio es uno de los más elementales actos de soberanía de cualquier país, frente al que no es posible ni procedente una exigencia de otro estado, porque es un acto de irrespeto que raya en la ilegalidad.

## II CONSIDERACIONES

La acción de tutela consagrada en el artículo 86 de la Constitución Política, faculta a toda persona para reclamar ante los jueces, mediante un procedimiento preferente y sumario, la protección inmediata de sus derechos fundamentales, cuandoquiera que éstos resulten vulnerados o amenazados por acción u omisión de cualquier autoridad pública o de los particulares en los casos que así se autoriza.

La procedencia de la acción de tutela, por mandato constitucional (artículo 86 [4] C.P.), está condicionada, entre otras exigencias, a que no se disponga de otro medio de defensa judicial, es decir, se trata de una acción subsidiaria, **salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable**. En otros términos, en virtud del carácter residual, la tutela no puede ser utilizada

para reemplazar otras acciones, procedimientos o trámites establecidos para la defensa de los derechos ni siquiera con la excusa de que éstos son demasiado engorrosos o demorados. Si esto no fuera así, desaparecerían todas las acciones judiciales y la de tutela se tornaría en el único medio para controvertir cualquier diferencia.

### **1. Problema jurídico**

Se trata de determinar si la Presidencia de la República y el Ministerio de Justicia y del Derecho vulneran el derecho fundamental a la familia del compañero permanente de la señora Cifuentes Villa, y los de sus hijos menores con la decisión de extraditarla a los Estados Unidos para que responda por delitos relacionados con narcóticos, de manera que resulte necesaria la intervención del juez de tutela para su protección.

Sin embargo, previo a lo anterior resulta necesario establecer si la acción de tutela es procedente, como mecanismo transitorio, para ordenar al Gobierno Nacional que se abstenga de confirmar la Resolución No. 037 del 1º de marzo de 2012 mediante la cual el Ministerio de Justicia y del Derecho concedió la extradición de la señora Cifuentes Villa y frente a la cual se encuentra en trámite el recurso de reposición.

### **2. Consideración previa**

Es importante resaltar que en el presente caso se allegaron los registros civiles de nacimiento de los menores Elisa María González Cifuentes y Juan José González Cifuentes (fls.15 y 16), en los que se observa que su madre es la de la señora Dolly de Jesús Cifuentes Villa, solicitada en extradición y su padre es Juan Fernando González Jaramillo, situación que permite claramente establecer que tanto el señor González como los dos menores se encuentran legitimados en la causa por activa frente a la presunta vulneración que pueda originarse con la decisión de extraditar a la señora Cifuentes.

### **3. Solución del caso**

El actor pretende que la jurisdicción constitucional le ordene al Gobierno Nacional, como mecanismo transitorio, que se abstenga de confirmar la Resolución No. 037 del 1º de marzo de 2012 expedida por el Ministerio de Justicia y del Derecho mediante la cual concedió la extradición de la Señora Cifuentes Villa requerida por los Estados Unidos de América, sobre la base de que, de confirmarse la extradición, se atentaría contra la unidad familiar y se afectarían los derechos y garantías constitucionales propios y de sus hijos menores.

El *a quo* encontró procedente la acción, por tratarse de evitar un perjuicio irremediable a los derechos fundamentales de los hijos menores de la señora

Cifuentes Villa, en consideración a que el derecho a la familia y al amor se podían ver seriamente afectados si no se condiciona su extradición a que el Estado requirente se comprometa a garantizar el contacto de éstos con su madre, cada que lo soliciten.

Como puede observarse la presente acción de tutela se dirige contra un acto de extradición, que no se encuentra en firme pues está en trámite el recurso de reposición ejercido por el apoderado de la señora Cifuentes Villa.

En este orden de ideas, es importante resaltar que la extradición es un importante instrumento de cooperación internacional que tiene como fundamento el interés de los Estados en lograr que los delitos cometidos en su territorio, ya sea total o parcialmente, no queden en la impunidad<sup>8</sup>.

Su finalidad no es otra que la de impedir que una persona que ha cometido un delito en el exterior burle la acción de la justicia refugiándose en un país diferente a aquel donde ha cometido la conducta punible. Precisamente con tal fin se han suscrito diversos tratados y convenios internacionales en los que, ya sean de carácter bilateral o multilateral, se han señalado las conductas por las cuales procede y los procedimientos y trámites aplicables que deben seguirse para el requerimiento o para el ofrecimiento<sup>9</sup>.

En el trámite de extradición intervienen dos ramas del poder público, la Ejecutiva y la Judicial, la primera por participación de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Justicia y del Derecho, y del Presidente de la República; mientras que por la Judicial actúan el Fiscal General de la Nación, quien decreta la captura del requerido y la Sala Penal de la Corte Suprema de Justicia, que emite el concepto sobre la viabilidad de la extradición, que obliga al Gobierno si es negativo y, de ser favorable a la solicitud del país requirente, deja al Ejecutivo en libertad de obrar según la conveniencia nacional<sup>10</sup>.

El análisis que compete realizar a la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, al conceptuar acerca de la concesión o negación de la extradición, comprende la **verificación del cumplimiento de los requisitos establecidos o derivados de la Constitución y la Ley**, principalmente en cuanto no se trate de la extradición por la comisión de delitos políticos; ni por hechos anteriores a la expedición del Acto Legislativo 01 de 1997<sup>11</sup>, en el caso de la extradición de colombianos por

---

<sup>8</sup> Sentencia T- 1736 de 2000

<sup>9</sup> Sentencia C-460 de 2008

<sup>10</sup> Sentencia C-780 de 2004

<sup>11</sup> *"El artículo 35 de la Constitución Política quedará así: La extradición se podrá solicitar, conceder u ofrecer de acuerdo con los tratados públicos y, en su defecto, con la ley. Además, la extradición de los colombianos por nacimiento se concederá por delitos cometidos en el exterior, considerados como tales en la legislación penal colombiana. La*

nacimiento, según lo previsto en el artículo 35 de la Carta Política; ni se vayan a imponer en la nación requirente tratos crueles, inhumanos o degradantes, ni penas proscritas en Colombia como la de muerte o la prisión perpetua.

Por su propio contenido, ni el Concepto de la Corte Suprema ni el acto mismo de que concede la extradición decide sobre la existencia del delito, ni sobre la autoría o las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se cometió, ni sobre la responsabilidad del imputado, todo lo cual indica que no se está en presencia de un acto de juzgamiento<sup>12</sup>.

Ahora bien, en el caso concreto, se resalta que la Sala de Casación Penal de la Corte Suprema de Justicia emitió concepto favorable a la solicitud de extradición formulada por los Estados Unidos para que responda por los cargos contenidos en la Acusación dictada por la Corte del Distrito Sur de Florida y por el único cargo incluido en la acusación proferida por la Corte del Distrito Sur de Nueva York, **por cuanto verificó el cumplimiento de las exigencias constitucionales y legales que se deben observar para conceder la extradición.**

Entonces, reunidos los requisitos para conceder la extradición, el Ejecutivo concedió su entrega mediante la Resolución No. 037 del 1º de marzo de 2012, acto contra el cual el apoderado de la señora Cifuentes Villa ejerció recurso de reposición como se observa a folio 132 y que está pendiente de ser resuelto de conformidad con lo expuesto por la parte accionada.

En ese orden de ideas, la Sala observa que desde el momento en el que se ejerció la acción, ésta se encontraba por fuera de tiempo por anticipada, toda vez que no existe el perjuicio alegado por la parte accionante, en la medida en que no le es posible al juez de tutela, adelantarse a la decisión que las autoridades correspondientes tomen en el trámite del proceso de extradición y, tampoco puede reemplazar al órgano competente para imponer el sentido o condiciones de la decisión definitiva.

Sobre el mismo tema, en un caso similar, en el que se solicitó suspender el trámite de su extradición por vía de tutela, como mecanismo transitorio para evitar un

---

*extradición no procederá por delitos políticos. No procederá la extradición cuando se trate de hechos cometidos con anterioridad a la promulgación de la presente norma.*

<sup>12</sup> Sentencia C-1106 de 2000

perjuicio irremediable, cuando se encontraba en trámite el recurso de reposición, esta Corporación se pronunció en Sala Plena<sup>13</sup>, así:

*Como antes se expresó, inicialmente la acción se instauró como mecanismo transitorio para prevenir un perjuicio irremediable, es decir, evitar que el Gobierno Nacional decretara la extradición del actor; e igualmente, para que se suspendiera la ejecución del acto hasta tanto no se agotara el medio de defensa judicial ordinario.*

***Sobre el particular, cabe observar que al juez de tutela no le es dable, sin mediar decisión definitiva alguna, anticiparse a las determinaciones de las autoridades que intervienen en el trámite del proceso de extradición, para sugerirles la aplicación de determinadas directrices.***

*Para que proceda la tutela como mecanismo transitorio, que supone la existencia de un perjuicio irremediable, deben darse circunstancias de urgencia, gravedad, inminencia e impostergabilidad, que solo podrían estar presentes ante la ocurrencia de decisiones definitivas adversas al accionante.*

*La Corte Constitucional en sentencia T-531 de 21 de mayo de 2001, con ponencia del Magistrado doctor Jaime Araujo Rentería, frente a una solicitud de tutela incoada como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable, dentro del trámite de extradición del señor Jaime de Jesús Mesa Sanín, vinculado también mediante la denominada “operación Milenio” y capturado el mismo día del actor, esto es, el 13 de octubre de 1999, expresó:*

***‘... Para el presente caso, el actor solicita se le conceda en prevención la tutela como mecanismo transitorio, respecto de una posible actuación por parte de los demandados, que aún no se ha dado, por lo tanto, la supuesta amenaza a que alude el actor no existe, se encuentra apenas en nivel de expectativa que puede ocurrir o no y frente a la cual no procede la acción de tutela.***

---

<sup>13</sup> Consejo de Estado, Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. Sentencia del 17 de julio de 2001. Expediente 05001-23-31-000-2001-0904-01(AC), Consejero ponente: Gabriel Eduardo Mendoza Martelo.

*De otra parte, considera la Sala que tampoco se está ante un perjuicio irremediable y que inclusive en la hipótesis que él se imagina aún dispone de los medios de defensa judicial previstos en la ley los cuales puede ejercer en su oportunidad, por estar el proceso de extradición aún en trámite y la acción de tutela no está llamada a sustituir los procedimientos señalados por la ley.*

*No habiendo concluido aún el proceso de extradición, tampoco se puede hablar que se está ante un perjuicio inminente, menos aún puede predicarse el daño o menoscabo, como tampoco la urgencia de la medida cuando aún no ha ocurrido el hecho o actuación de la cual se pueda derivar la amenaza o vulneración, elementos constitutivos según la jurisprudencia del perjuicio irremediable. Como se señaló antes no se está ante una amenaza actual del derecho que sea susceptible de proteger de acuerdo con lo dispuesto en el art. 3° del Decreto 306 de 1992...’ ”.*

Entonces, un acto administrativo que no se halla en firme, como el acusado en el caso concreto, no puede tenerse como fuente de amenaza o violación de un derecho fundamental, por lo cual no es viable jurídicamente al juez de tutela intervenir en el trámite administrativo que se surte al respecto.

En consecuencia, no es procedente esta acción, pues no se evidencia la presencia de amenaza o afectación alguna, toda vez que el trámite de la extradición no ha culminado.

Entonces, con base en las consideraciones expuestas se revocará el fallo del *a quo*, que amparó los derechos de los hijos menores de la señora Cifuentes Villa y, en su lugar, se declarará que no procede la acción de tutela.

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

#### **FALLA**

**PRIMERO. REVÓCASE** la sentencia del 26 de marzo de 2012 del Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección “B”, que amparó los derechos de los hijos menores del actor y de la señora Cifuentes Villa y, en su lugar, **SE RECHAZA** la acción por las razones expuestas.

**SEGUNDO. NOTIFÍQUESE** en la forma prevista en el artículo 30 del Decreto 2591 de 1991.

**CUARTA. ENVÍESE** el expediente a la Corte Constitucional, para su eventual revisión, dentro de los diez (10) días siguientes a la ejecutoria de esta providencia.

**CÓPIESE, NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**

**SUSANA BUITRAGO VALENCIA**

**Presidente**

**MAURICIO TORRES CUERVO**

**BARREIRO**

**ALBERTO YEPES**