



CONSEJO DE ESTADO
SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
SECCIÓN CUARTA

Magistrado ponente: HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS

Bogotá, 7 de diciembre de 2016

Ref.: Expediente N°: 66001-23-33-000-2016-00711-01
Demandante: Johan Stiven García Puerta
Demandado: Unidad Nacional de Protección y otro

Sentencia de tutela de segunda instancia

La Sala decide la impugnación formulada por Johan Stiven García Puerta contra la sentencia del 4 de octubre de 2016, proferida por el Tribunal Administrativo de Risaralda, Sala Segunda de Decisión, que amparó el derecho fundamental de petición y negó las demás pretensiones de la tutela.

I. ANTECEDENTES

1. Pretensiones

Johan Stiven García Puerta instauró demanda de tutela contra la Unidad Nacional de Protección (UNP) y la Defensoría del Pueblo, Regional Risaralda, por cuanto estimó vulnerados los derechos fundamentales de petición, a la vida, a la seguridad y a la integridad personal. En consecuencia, formuló las siguientes pretensiones:

Con fundamento en lo anteriormente expuesto le solicito señor juez que se tutelen mis derechos fundamentales invocados como amenazados, violados y/o vulnerados como son: EL DERECHO DE PETICIÓN, EL DERECHO A LA VIDA Y A LA INTEGRIDAD PERSONAL, EL DERECHO A LA SEGURIDAD CIUDADANA Y PERSONAL, además que se le ordene a la UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN y al CERREM en 48 horas la aplicación de las medidas de seguridad idóneas a mi situación de riesgo actual y que por ende las mismas no sean desmejoradas a las que tenían antes teniendo en cuenta mi situación de riesgo actual que es EXTRAORDINARIO y que las entidades accionadas como el CERREM Y LA UNP me complementen la medida actual con el vehículo convencional que dice el Decreto 1065 del 2015 que se debe implementar en mi situación con el ánimo de que la medida sea idónea y no ponga en riesgo mi vida ya que lo que reemplaza los salarios mínimos que tenía antes para mi movilidad de forma segura es la implementación de este vehículo con el fin de que se dé cumplimiento al sentido de la idoneidad de la medida de protección y al nivel de riesgo que arrojó mi estudio de acuerdo a todo lo que también reza el fundamento legal de esta tutela¹.

2. Hechos y argumentos de la tutela

De la demanda, se destaca la siguiente información:

Que Johan Stiven García Puerta es víctima del conflicto armado y, actualmente, es suplente de la mesa municipal de víctimas de Pereira y activista defensor de los derechos de la comunidad Lgtbi.

Que, por lo anterior, el señor García Puerta cuenta con un esquema de protección por el nivel de riesgo en el que se encuentra. Que, sin embargo, luego de una reevaluación del riesgo, la UNP expidió la Resolución No. 5519 de 2016, que determinó que el riesgo del actor era extraordinario y eliminó el auxilio de transporte como medida de seguridad.

¹ Folio 4 (vuelto) del expediente.

Que, el 3 de agosto de 2016, presentó una petición ante la UNP, reiterada el 1º de septiembre siguiente, para que le aclararan el contenido de la Resolución No. 5519 de 2016, en cuanto eliminó el auxilio de transporte como medida de seguridad, y para que reevaluaran las medidas de protección otorgadas, pero, a la fecha, la UNP no ha contestado las mencionadas solicitudes.

Que, siendo así, se vulneró el derecho fundamental de petición.

3. Intervenciones

A pesar de que fue notificada del auto admisorio², la Defensoría del Pueblo, Regional Risaralda, no se pronunció frente a la tutela interpuesta por Johan Stiven García Puerta.

El asesor jurídico de la UNP adujo que, por Oficio OFI-16-00038602 del 9 de septiembre de 2016, enviado por correo electrónico, le informó al demandante las razones por las que se eliminó el auxilio de transporte de sus medidas de seguridad y le explicó la forma como la entidad estudia los casos y determina el nivel de riesgo en cada caso³.

4. Sentencia impugnada

El Tribunal Administrativo de Risaralda, Sala Segunda de Decisión, mediante sentencia del 4 de octubre de 2016⁴, tuteló el derecho fundamental de petición del actor y negó las demás pretensiones de la tutela. A juicio del Tribunal, si bien la UNP demostró que respondió la petición del actor, en dicha respuesta no se pronunció respecto al acta de Cerrem que ajustó las medidas de

² Folio 18.

³ Folios 16 y 17 del expediente.

⁴ Folios 53 a 64 del expediente.

protección del demandante y retiró de estas el auxilio de transporte.

Asimismo, dijo que no ampararía los demás derechos fundamentales invocados, toda vez que Johan Stiven García Puerta no demostró la existencia de un perjuicio irremediable derivado de la falta de auxilio de transporte y porque el artículo 2 del Decreto 567 de 2016 derogó de manera tácita el apoyo de transporte como medida de protección.

5. Impugnación

Johan Stiven García Puerta impugnó la anterior decisión. Para el efecto, adujo que el tribunal desconoció su situación de riesgo y la vulneración de la UNP al retirar el auxilio de transporte como medida de protección. Además, insistió en que la UNP no valoró de manera adecuada el peligro en que se encuentra, toda vez que el hecho de encontrarse en situación de riesgo extraordinario es suficiente prueba de que existe y existirá un perjuicio irremediable.

II. CONSIDERACIONES

La Sala deberá determinar si el fallo de primera instancia se ajustó a derecho al amparar el derecho fundamental de petición y al negar la protección de los derechos fundamentales a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de Johan Stiven García Puerta, porque **(i)** no se probó la existencia de un perjuicio irremediable y **(ii)** el auxilio de transporte, legalmente, ya no hace parte de las medidas de seguridad, y, si se ajustó a derecho al amparar el derecho fundamental de petición y negar el amparo de los demás derechos invocados.

Para resolver el problema jurídico planteado la Sala estudiará los siguientes ítems: 1) De la acción de tutela y el derecho fundamental de petición; 2) del

procedimiento de evaluación del perfil de riesgo, la asignación de esquemas de seguridad y las medidas de seguridad, y 3) del caso concreto.

1. De la acción de tutela y el derecho fundamental de petición⁵

La acción de tutela es un mecanismo judicial cuyo objeto es la protección de los derechos fundamentales amenazados o vulnerados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública o por un particular, en el último caso, cuando así lo permita expresamente la ley.

La tutela procede cuando el interesado no dispone de otro medio de defensa, salvo que se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable. En todo caso, el otro mecanismo de defensa debe ser idóneo para proteger el derecho fundamental vulnerado o amenazado, pues, de lo contrario, el juez de tutela deberá examinar si existe perjuicio irremediable y, de existir, concederá el amparo impetrado, siempre que esté acreditada la razón para conferir la tutela.

El artículo 23 C.P. prevé que el derecho de petición es fundamental y faculta a toda persona para presentar solicitudes respetuosas ante las autoridades y a obtener una respuesta oportuna, clara, precisa, de fondo y congruente con lo solicitado.

El derecho a recibir una respuesta de fondo implica que la autoridad que recibió la solicitud, según su competencia, se pronuncie completa y detalladamente sobre todos los asuntos expuestos por el solicitante. La

⁵ La Sala estima pertinente anotar que la Ley 1755 de 2015 —vigente a partir del pasado 30 de junio— reguló lo concerniente al derecho fundamental de petición y sustituyó el título II de la Ley 1437 de 2011 (artículos 13 a 33), que, mediante sentencia C-858 de 2011, declaró inexecutable la Corte Constitucional.

autoridad cuestionada no puede responder con evasivas o con razones que no guarden relación con los temas planteados en la solicitud.

Al respecto, la Corte Constitucional ha dicho que el derecho de petición «no se satisface con una respuesta meramente formal, sino que es necesaria una verdadera resolución acerca de lo planteado, de modo que se defina de fondo el asunto sometido a consideración de la autoridad, desde luego sobre la base de que ella sea competente. Pero además debe distinguirse entre el derecho que tiene el peticionario a la respuesta, en virtud de la garantía constitucional, y el desarrollo interno que, en las dependencias de la Administración, tenga el curso de la petición formulada. En efecto, si la petición busca que la autoridad actúe en el ámbito de sus atribuciones o deberes, cumple su función obrando de inmediato, pero eso no la libera de su obligación de informar al peticionario sobre lo actuado y acerca de los resultados de la actividad emprendida»⁶.

El derecho de petición, en concreto, comprende los siguientes elementos: (i) la posibilidad de formular solicitudes respetuosas ante las autoridades públicas o los particulares, según sea el caso⁷; (ii) la garantía de que se entregue respuesta oportuna, es decir, en las oportunidades que prevé el ordenamiento

⁶ Sentencia T-178-00, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

⁷ Ley 1755 de 2015. Artículo 13. Objeto y modalidades del derecho de petición ante autoridades. **Toda persona tiene derecho a presentar peticiones respetuosas a las autoridades, en los términos señalados en este código, por motivos de interés general o particular, y a obtener pronta resolución completa y de fondo sobre la misma.**

Toda actuación que inicie cualquier persona ante las autoridades implica el ejercicio del derecho de petición consagrado en el artículo [23](#) de la Constitución Política, sin que sea necesario invocarlo. Mediante él, entre otras actuaciones, se podrá solicitar: el reconocimiento de un derecho, la intervención de una entidad o funcionario, la resolución de una situación jurídica, la prestación de un servicio, requerir información, consultar, examinar y requerir copias de documentos, formular consultas, quejas, denuncias y reclamos e interponer recursos.

jurídico⁸; (iii) la respuesta de fondo o contestación material, esto es, la decisión que, en el ámbito de su competencia, debe entregar la autoridad, sin importar que la decisión sea o no favorable al solicitante; (iv) la comunicación oportuna de lo decidido, y (v) la falta de competencia para pronunciarse sobre la totalidad o parte de la petición presentada no significa que el destinatario quede exento de pronunciarse.

Sobre ese último elemento, el artículo 21 de la Ley 1755 de 2015 prevé que *«si la autoridad a quien se dirige la petición no es la competente, se informará de inmediato al interesado si este actúa verbalmente, o dentro de los cinco (5) días siguientes al de la recepción, si obró por escrito. Dentro del término señalado remitirá la petición al competente y enviará copia del oficio remisario al peticionario o en caso de no existir funcionario competente así se lo comunicará»*.

El desconocimiento de cualquiera de esos elementos trae como consecuencia la vulneración del derecho de petición.

⁸ Artículo 14. Términos para resolver las distintas modalidades de peticiones. Salvo norma legal especial y so pena de sanción disciplinaria, toda petición deberá resolverse dentro de los quince (15) días siguientes a su recepción. Estará sometida a término especial la resolución de las siguientes peticiones: 1. Las peticiones de documentos y de información deberán resolverse dentro de los diez (10) días siguientes a su recepción. Si en ese lapso no se ha dado respuesta al peticionario, se entenderá, para todos los efectos legales, que la respectiva solicitud ha sido aceptada y, por consiguiente, la administración ya no podrá negar la entrega de dichos documentos al peticionario, y como consecuencia las copias se entregarán dentro de los tres (3) días siguientes.

2. Las peticiones mediante las cuales se eleva una consulta a las autoridades en relación con las materias a su cargo deberán resolverse dentro de los treinta (30) días siguientes a su recepción.

Parágrafo. Cuando excepcionalmente no fuere posible resolver la petición en los plazos aquí señalados, la autoridad debe informar esta circunstancia al interesado, antes del vencimiento del término señalado en la ley expresando los motivos de la demora y señalando a la vez el plazo razonable en que se resolverá o dará respuesta, que no podrá exceder del doble del inicialmente previsto.

2. Del procedimiento de evaluación del perfil de riesgo, la asignación de esquemas de seguridad y las medidas de seguridad

Conviene precisar que el Decreto 1066 de 2015⁹ (esa norma recopiló el Decreto 4912 de 2011¹⁰) organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, a la libertad, a la integridad y a la seguridad de personas, grupos y comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón del ejercicio de su cargo (artículo 2.4.1.1.1).

El artículo 2.4.1.2.3, por su parte, estableció tres niveles de riesgo para efectos de determinar qué medidas de protección son necesarias en cada caso concreto:

16. Riesgo Extraordinario: Es aquel que las personas, como consecuencia directa del, ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias, o en razón al ejercicio de su cargo, no están obligadas a soportar y comprende el derecho de recibir del Estado la protección especial por parte del Programa, respecto de su población y siempre que reúna las siguientes características:

- a. Que sea específico e individualizable.
- b. Que sea concreto, fundado en acciones o hechos particulares y manifiestos y no en suposiciones abstractas.
- c. Que sea presente, no remoto ni eventual.
- d. Que sea importante, es decir, que amenace con lesionar bienes jurídicos protegidos.
- e. Que sea serio, de materialización probable por las circunstancias del caso.
- f. Que sea claro y discernible. '

⁹ "Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior".

¹⁰ "Por el cual se organiza el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y la seguridad de personas, grupos y comunidades del Ministerio del Interior y de la Unidad Nacional de Protección".

- g. Que sea excepcional en la medida en que no debe ser soportado por la generalidad de los individuos.
- h. Que sea desproporcionado, frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo.

17. Riesgo Extremo: Es aquél que se presenta al confluir todas las características señaladas para el riesgo extraordinario y que adicionalmente es grave e inminente

18. Riesgo Ordinario: Es aquel al que están sometidas todas las personas, en igualdad de condiciones, por el hecho de pertenecer a una determinada sociedad; genera para el Estado la obligación de adoptar medidas de seguridad pública y no comporta la obligación de adoptar medidas de protección.

Según el artículo 2.4.1.2.40 ibídem, el procedimiento para determinar el nivel de riesgo y las medidas de seguridad procedentes es el siguiente:

1. Recepción de la solicitud de protección y diligenciamiento del formato de caracterización inicial del solicitante, por parte de la Unidad Nacional de Protección.
2. Análisis y verificación de la pertenencia del solicitante a la población objeto del programa de protección y existencia del nexo causal entre el riesgo y la actividad que éste desarrolla.
3. Traslado al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de Información - CTRAI.
4. Presentación del trabajo de campo del CTRAI al Grupo de Valoración Preliminar.
5. Análisis de caso en el Grupo de Valoración Preliminar.
6. Valoración del caso por parte del CERREM.
7. Adopción de medidas de prevención y protección por parte del Director de la Unidad Nacional de Protección mediante acto administrativo.
8. El contenido o parte del contenido del acto administrativo de que trata el numeral anterior será dado a conocer al protegido mediante comunicación escrita de las medidas de protección aprobadas. En los casos en que el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas - CERREM no recomiende medidas en razón a que el riesgo del peticionario fue ponderado como ordinario, se dará a conocer tal situación a través de comunicación escrita.
9. Implementación de las medidas de protección, para lo cual se suscribirá un acta en donde conste la entrega de estas al protegido.
10. Seguimiento a la implementación.
11. Reevaluación”.

Parágrafo 1. La realización de la evaluación del riesgo, cuando haya lugar a ella, es un requisito sine qua non para que el caso pueda ser tramitado y se puedan asignar medidas de protección.

Parágrafo 2. El nivel de riesgo de las personas que hacen parte del Programa de Protección será revaluado una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

Parágrafo 3. Las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el CERREM cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

Parágrafo 4. Los casos de servidores y ex servidores públicos, surtida la instancia del Grupo de Valoración Preliminar, serán presentados individualmente ante un Comité especial conformado por el Director de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, el Director de Protección y Servicios Especiales de la Policía Nacional o su delegado, y el Subdirector de Evaluación de Riesgo de la Unidad Nacional de Protección o su delegado, quienes definirán las medidas a implementar.

Este Comité se dará su propio reglamento y sus actuaciones constarán en actas que suscribirán los asistentes a la sesión.

Como se ve, existe un procedimiento administrativo especial para ingresar al Programa de Prevención y Protección, al que deben someterse las personas que estimen encontrarse en situación de riesgo extraordinario o extremo, como consecuencia del ejercicio de actividades o funciones políticas, públicas, sociales o humanitarias. También se resalta que a las personas inscritas en el programa de protección se les practica un estudio de riesgo una vez al año, o antes si existen nuevos hechos que puedan generar una variación del riesgo.

Asimismo, la Sala observa que las medidas de protección solo podrán ser modificadas por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendación de Medidas (Cerrem), siempre y cuando exista una variación de las situaciones que generaron el nivel de riesgo.

De igual manera, el mencionado decreto, en el artículo 2.4.1.2.11, estableció que en virtud del riesgo, las medidas de seguridad que se entregarían a las personas objeto de protección serían:

1.2. Recursos Físicos de soporte a los esquemas de seguridad: Son los elementos necesarios para la prestación del servicio de protección de personas y consisten entre otros en vehículos blindados o corrientes, motocicletas, chalecos antibalas, escudos blindados, medios de comunicación y demás que resulten pertinentes para el efecto.

1.3. Medio de Movilización: Es el recurso que se otorga a un protegido en procura de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, durante los desplazamientos. Estos pueden ser de las siguientes clases:

- Tiquetes aéreos internacionales. Consiste en la asignación de un tiquete aéreo internacional para el protegido del programa y, si es necesario, su núcleo familiar; el cual se brindará como una medida de protección excepcional. Se suministrará por una sola vez, cuando el nivel de riesgo sea extremo y la persona o el núcleo familiar sean admitidos por el país receptor por un período superior a un año.

- Tiquetes aéreos nacionales. Consiste en la entrega de tiquetes aéreos en rutas nacionales y se otorgan al protegido y si es necesario, a su núcleo familiar, cuando frente a una situación de riesgo debe trasladarse a una zona que le ofrezca mejores condiciones de seguridad, o cuando su presencia sea necesaria en actuaciones de orden administrativo en el marco de su protección.

- **Apoyo de transporte terrestre o fluvial o marítimo. Consiste en el valor que se entrega al protegido del programa, para sufragar el precio del contrato de transporte, para brindar condiciones de seguridad en la movilidad. El valor que se entrega al protegido del Programa para sufragar el costo de transporte, no podrá superar la suma correspondiente a 4 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada mes aprobado.**

1.4. Apoyo de Reubicación Temporal: Constituye la asignación y entrega mensual al protegido de una suma de dinero de entre uno (1) y tres (3) salarios mínimos legales mensuales vigentes, según las particularidades del grupo familiar del caso, para facilitar su asentamiento en un lugar diferente a la zona de riesgo. Este pago se aprobará hasta por tres (3) meses y el monto se determinará tomando en consideración el número de personas del núcleo familiar con los que se reubica el protegido. Esta medida de protección es complementaria a las ayudas que buscan suplir el mínimo vital otorgadas por otras entidades del Estado.

De manera excepcional, se podrá otorgar este apoyo por tres meses adicionales, por la mitad del monto inicialmente aprobado, siempre y cuando de manera sumaria se alleguen soportes idóneos, para determinar que la situación de riesgo persiste.

1.5. Apoyo de trasteo: Consiste en el traslado de muebles y enseres de las personas que en razón de la situación de riesgo extraordinario o extremo deban trasladar su domicilio.

1.6. Medios de Comunicación: Son los equipos de comunicación entregados a los protegidos para permitir su contacto oportuno y efectivo con los organismos del Estado, el Programa de Prevención y Protección, a fin de alertar sobre una situación de emergencia, o para reportarse permanentemente e informar sobre su situación de seguridad.

1.7. Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad: Consiste en los elementos y equipos de seguridad integral, para el control del acceso a los inmuebles de propiedad de las organizaciones donde se encuentre su sede principal. En casos excepcionales, podrán dotarse estos elementos a las residencias de propiedad, de los protegidos del Programa de Prevención y Protección.

En todos los casos, esta medida se implementará conforme a las recomendaciones de una valoración arquitectónica realizada por la Unidad Nacional de Protección.

Parágrafo 2. Se podrán adoptar otras medidas de protección diferentes a las estipuladas en este Capítulo, teniendo en cuenta un enfoque diferencial, el nivel de riesgo y el factor territorial. Así mismo, se podrán implementar medidas psicosociales en desarrollo de lo previsto en el artículo 16, numeral 9 del Decreto Ley 4065 de 2011.

Parágrafo 3. Cada una de las medidas de protección se entregarán con un manual de uso y la Unidad Nacional de Protección realizará seguimiento periódico a la oportunidad, idoneidad y eficacia de las medidas, así como al correcto uso de las mismas, para lo cual diseñará un sistema de seguimiento y monitoreo idóneo. (se destaca)

La norma anterior fue modificada parcialmente por el Decreto 567 de 2016, particularmente, en lo concerniente a la medida de protección de apoyo económico para transporte terrestre, que fue eliminada. En consecuencia, en el artículo 2º *ejusdem* dispuso:

Artículo 2°. Modifíquese el numeral 1.3 y el numeral 1.7 del artículo 2.4.1.2.11 del capítulo 2, del Título 1, de la Parte 4, del Libro 2, del Decreto 1066 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo del Interior, el cual quedará así:

“Artículo 2.4.1.2.11. Medidas de protección. Son medidas de protección:

1.3. Medio de movilización. Es el recurso que se otorga a un protegido en procura de salvaguardar su vida, integridad, libertad y seguridad, durante los desplazamientos. Estos pueden ser de las siguientes clases:

- Tiquetes aéreos internacionales. Consiste en la asignación de un tiquete aéreo internacional para el protegido del programa y, si es necesario, su núcleo familiar; el cual se brindará como una medida de protección excepcional. Se suministrará por una sola vez cuando el nivel de riesgo sea extremo y la persona o el núcleo familiar sean admitidos por el país receptor por un período superior a un año.

- Tiquetes aéreos nacionales. Consiste en la entrega de tiquetes aéreos en rutas nacionales y se otorgan al protegido y si es necesario, a su núcleo familiar, cuando frente a una situación de riesgo debe trasladarse a una zona que le ofrezca mejores condiciones de seguridad, o cuando su presencia sea necesaria en actuaciones, de orden administrativo en el marco de su protección.

- **Apoyo de transporte fluvial o marítimo. Consiste en el recurso económico que se le entrega al protegido para sufragar el precio del contrato de transporte fluvial o marítimo, para brindar condiciones de seguridad en sus desplazamientos y movilidad. El valor que se entrega al protegido del Programa para sufragar el costo de transporte, no podrá superar la suma correspondiente a 3 salarios mínimos legales mensuales vigentes, por cada mes aprobado.**

1.7 Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad. Consiste en los elementos y equipos de seguridad integral, para el control del acceso a los inmuebles de propiedad de las organizaciones donde se encuentre su sede principal. En casos excepcionales podrán dotarse estos elementos a las residencias de propiedad de los protegidos del Programa de Prevención y Protección, siempre y cuando exista un nivel de riesgo extremo que lo justifique.

En todos los casos, esta medida se implementará a favor de las Organizaciones o los protegidos por una única vez conforme a las recomendaciones de una valoración arquitectónica realizada por la Unidad Nacional de Protección. En los casos en los que se cambie la sede en la cual fueron implementadas las medidas arquitectónicas, los gastos que se generen por el traslado y reinstalación de las mismas, estarán a cargo de la organización beneficiaria o del protegido, según corresponda. (destacado de la Sala)

Como se ve, el Decreto 567 de 2016 eliminó el transporte terrestre de las medidas de seguridad, por lo que queda claro que dicha medida ya no deberá imponerse como carga a la UNP, toda vez que no es obligatoria.

3. Del caso concreto

En primer lugar, le corresponde a la Sala determinar si la UNP vulneró los derechos de petición, a la vida, a la integridad y a la seguridad personal de Johan Stiven García Puerta. Para el efecto, deberá verificar cuál fue la petición realizada por el demandante; si se dio respuesta a la solicitud presentada y, si se contestó, que se haya puesto, de manera oportuna y efectiva, en conocimiento del actor.

Asimismo, analizará si el actor tiene derecho a que se le asigne un auxilio de transporte como medida de seguridad.

Johan Stiven García Puerta pidió la protección del derecho fundamental de petición, que estimó vulnerado por la UNP, toda vez que no contestó la solicitud del 3 de agosto, reiterada el 1º de septiembre de 2016, relacionada con la aclaración y revisión de la resolución que eliminó el auxilio de transporte como medida del esquema de seguridad.

La UNP informó que, mediante Oficio OFI-16-00038602 del 9 de septiembre de 2016, respondió la solicitud del demandante y le dijo lo siguiente:

(...) respecto a la inconformidad que presenta en cuanto a las medidas de protección adoptadas por los miembros de CERREM las cuales califica como no idóneas, me permito informar respetuosamente, que luego de realizar las verificaciones pertinentes, se pudo constatar lo siguiente:

Teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 1066 de 2015 respecto del Estudio de Nivel de Riesgo fue asignada Orden de Trabajo a su favor para reevaluación por temporalidad dentro del cual se agotaron los procedimientos a lugar con el fin de identificar su Nivel de Riesgo se hace pertinente señalar que los analistas que hacen parte del CTRA (Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis), se constituyen en personas capacitadas para agotar todos los procedimientos para realizar el estudio del nivel de riesgo el cual fue ponderado como Extraordinario de acuerdo a lo expuesto por el analista, quien dentro de las labores de investigación y verificación expuso se tuvo en cuenta toda la información aportada en la entrevista y la información suministrada por las entidades competentes del orden nacional, departamental y municipal, como la PONAL SEPRO Personería, defensoría del pueblo Oficina de restitución de Tierras eje cafetero, entre otras, para la respectiva ponderación. Asimismo, se tuvo en cuenta su condición como líder para realizar actividades sociales en defensa de los derechos humanos de la población desplazada reclamante de tierras y de población LGTBI.

No obstante, su caso fue remitido al Grupo de Valoración Preliminar, quienes con base a la matriz analizaron y ratificaron la ponderación de Nivel de Riesgo Extraordinario en sesión 22 del día 20 de junio de 2016, decisión validada por el Comité de Evaluación del Riesgo y Recomendaciones de Medidas CERREM, celebrado el 26 de julio de 2016, órgano encargado de recomendar las medidas de protección pertinentes mediante resolución 5719 del 26 de julio de 2016, adoptando las medidas de protección de la siguiente manera: ratificar un (1) medio de comunicación, un (1) chaleco blindado y un (1) hombre de protección. (...)

En virtud de lo anterior los miembros de CERREM deniegan la posibilidad de implementar un vehículo convencional a su esquema de protección. Aunado a ello, no pueden contemplar la posibilidad de conservar las medidas que tenía anteriormente, explícitamente el apoyo de transporte, teniendo en cuenta lo establecido en el Decreto 1066 de 2015, adicionado y modificado por el decreto 567 de 2016, en el que determina la temporalidad de las medidas de protección serán por doce (12) meses a excepción del apoyo de reubicación además que dicha medida fue excluida en el Decreto 567 de 2016 artículo 2.4.1.2.11.

Cabe aclarar que la Unidad Nacional de Protección esta presta a atender cualquier situación de amenaza o riesgo que se presente para todas las personas grupos comunidades que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo como consecuencia directa del ejercicio de sus actividades o funciones políticas, públicas sociales o humanitarias o en razón del ejercicio de su cargo el cual se encuentra establecido en el Decreto 1066 de 2015, se solicita remitir documentación para que sean tomados en cuenta por el analista que está llevando a cabo el proceso de verificación y poder ser

llevado nuevamente al comité de evaluación de riesgo y recomendación de medidas CERREM.
(...).

En la sentencia impugnada, el *a quo* amparó el derecho fundamental de petición, porque en la respuesta que dio al demandante no se pronunció respecto de la resolución que eliminó el auxilio de transporte como medida de seguridad.

Sin embargo, la Sala observa que la UNP sí respondió de fondo la petición del señor García Puerta y, contrario a lo dicho por el *a quo*, esta respuesta cumple los parámetros establecidos por la Corte Constitucional, toda vez que le expuso al actor el contenido de la resolución que decidió eliminar el auxilio de transporte del esquema de seguridad del actor y le explicó que la eliminación de dicho auxilio se fundó en el Decreto 567 de 2016, que reformó las medidas protección a cargo de la UNP. En últimas, esto era lo que buscaba el actor con la solicitud.

Cabe aclarar que aunque la respuesta no fue favorable, sí resolvió de fondo lo solicitado por el actor y, como quedó expuesto en las consideraciones de este proveído, la respuesta debe ser de fondo, independientemente de que sea favorable o desfavorable a lo solicitado por el peticionario y, en este caso, como quedó demostrado, la respuesta de la UNP resolvió de fondo la petición de Johan Stiven García Puerta.

Al respecto, la Corte Constitucional ha sostenido, desde las primeras sentencias —línea jurisprudencial que se mantiene incólume—, que el derecho de petición difiere sustancialmente del derecho a lo pedido¹¹. En efecto, el ejercicio del derecho de petición no debe confundirse con la materia objeto de

¹¹ Sentencia T-242 de 1993, M.P. José Gregorio Hernández Galindo.

la solicitud, pues, de lo contrario, se generaría siempre la expectativa de obtener una respuesta favorable a lo solicitado, lo que, evidentemente, se sustrae del núcleo esencial del derecho fundamental de petición. Sobre el particular, ha dicho la Corte Constitucional¹²:

(...) El derecho de petición no implica una prerrogativa en cuya virtud la administración se vea precisada a definir favorablemente las pretensiones del solicitante, razón por la cual no se debe entender conculcado este derecho cuando la autoridad responde oportunamente al peticionario, aunque la respuesta sea negativa. La resolución, producida y comunicada dentro de los términos que la ley señala, representa la satisfacción del derecho de petición, de tal manera que si la autoridad ha dejado transcurrir los términos contemplados en la ley sin dar respuesta al peticionario, es forzoso concluir que vulneró el derecho pues la respuesta tardía, al igual que la falta de respuesta, quebranta, en perjuicio del administrado, el mandato constitucional.

(...)

De acuerdo con lo atrás expuesto, no se debe confundir el derecho de petición - cuyo núcleo esencial radica en la posibilidad de acudir ante la autoridad y en obtener pronta resolución- con el contenido de lo que se pide, es decir con la materia de la petición. La falta de respuesta o la resolución tardía son formas de violación de aquel y son susceptibles de la actuación protectora del juez mediante el uso de la acción de tutela, pues en tales casos se conculca un derecho constitucional fundamental.

Se reitera: la decisión de retirar el auxilio de transporte como medida de protección otorgada al actor, se tomó con base en el Decreto 567 de 2016, que eliminó dicha medida en todos los casos, no solo respecto del actor.

Ahora bien, si el demandante se encuentra inconforme con el mencionado decreto, en cuanto eliminó el auxilio de transporte de los esquemas de protección que provee la UNP, es claro que cuenta con otros mecanismos de defensa idóneos para debatir su legalidad. En efecto, conforme con lo dispuesto en los artículos 137 y 138 de la Ley 1437 de 2011, el demandante tiene a su disposición los medios de control de nulidad y nulidad y

¹² *Ibídem.*

restablecimiento del derecho para controvertir el acto administrativo de carácter general (Decreto 567 de 2016), cuyo contenido estima transgresor de los derechos fundamentales invocados.

En todo caso, conviene decir que la decisión de retirar al actor el auxilio de transporte como medida de protección, por sí sola, no basta para que se configure un perjuicio irremediable. De hecho, actualmente, el actor cuenta con otras medidas de protección acordes al nivel de riesgo que tiene, tales como: un medio de comunicación, un chaleco blindado y un hombre de protección. Por lo tanto, mal puede afirmarse que la UNP ha desconocido la situación de riesgo del demandante.

En consecuencia, la Sala revocará el numeral primero del fallo impugnado, a fin de denegar el amparo del derecho de petición del actor, y confirmará la decisión, en cuanto denegó el amparo de los derechos fundamentales a la vida y a la seguridad personal.

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

III. FALLA

- 1. Revocar** el numeral primero de la sentencia impugnada, por las razones expuestas en la parte motiva de esta providencia. En su lugar, se dispone:

1.1. Denegar el amparo del derecho fundamental de petición de Johan Stiven García Puerta.

2. Confirmar, en lo demás, la sentencia impugnada.

3. Enviar el expediente a la Corte Constitucional para lo de su cargo.

Cópiese, notifíquese y cúmplase.

La anterior providencia fue discutida y aprobada en sesión de la fecha.

HUGO FERNANDO BASTIDAS BÁRCENAS
Presidente de la Sección

STELLA JEANNETTE CARVAJAL BASTO

JORGE OCTAVIO RAMÍREZ RAMÍREZ