

RESTABLECIMIENTO DE ESQUEMA DE SEGURIDAD DE MIEMBRO DE JUNTA DIRECTIVA DE SINDICATO – Se ordena mientras se culmina estudio de riesgo ante falta de idoneidad de medidas preventivas

En efecto, la Sala considera que el hecho de desmontar las medidas de protección mientras culmina la evaluación del riesgo, aun cuando es posible que éste se materialice, eventualmente puede poner en peligro de manera directa la vida e integridad física del accionante, pues, como se dijo, las medidas de prevención, por su enfoque diferente a las de protección, no son idóneas en caso de que se trate de un verdadero riesgo extraordinario o extremo. Por lo anterior, y para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable de esta gravedad, se considera necesario restablecer el esquema de seguridad que tenía asignado el accionante, hasta tanto culmine el proceso de evaluación del riesgo que está en trámite. **NOTA DE RELATORIA:** Ver, Corte Constitucional sentencia T- 750 de 2011, en cita.

FUENTE FORMAL: DECRETO 4065 DE 2011 / DECRETO 4912 DE 2011

CONSEJO DE ESTADO

SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

SECCION QUINTA

Consejero ponente: MAURICIO TORRES CUERVO

Bogotá, siete (7) de marzo de dos mil trece (2013)

Radicación número: 17001-23-33-000-2013-00009-01(AC)

Actor: RAMÓN MARINO LARGO AGUDELO

Demandado: UNIDAD NACIONAL DE PROTECCIÓN DEL MINISTERIO DEL INTERIOR

La Sala decide la impugnación presentada por la Unidad Nacional de Protección contra la sentencia del Tribunal Administrativo de Caldas, del 30 de enero de 2013 que resolvió:

“1. TUTÉLANSE los derechos a la vida y a la seguridad personal del señor Ramón Marino Largo frente al Ministerio del Interior y de Justicia (sic).

2. ORDÉNASE al Ministerio del Interior y de Justicia (sic) que realice una valoración, con base en un análisis de riesgo detallado de la situación de los miembros de la Junta Directiva del sindicato de trabajadores CHEC SINTRAELECOL, en especial las (sic) del señor RAMÓN MARINO LARGO, las características del riesgo que posiblemente se cierne sobre ellos, en cuanto a su especificidad, carácter individualizable, concreción, presencia, importancia, seriedad, claridad, excepcionalidad y desproporción, así como su origen

específico. Para ello el Ministerio, dentro de los diez días siguientes a la notificación de esta sentencia, deberá ponerse en contacto con los integrantes de la Junta Directiva para iniciar el estudio de sus condiciones de seguridad. El estudio deberá haber culminado dentro del mes siguiente a la notificación de la presente sentencia, y su resultado y los fundamentos del mismo deberán ser comunicados por escrito a los miembros de la Junta Directiva.

En caso de que se establezca que los integrantes de la Junta Directiva Sindical, en especial el señor RAMÓN MARINO LARGO, sí afrontan un riesgo extraordinario, defina oportunamente, con la participación activa de ellos, las medidas y medios de protección específicos, adecuados y suficientes para evitar que tal riesgo se materialice (sic), asignando los medios necesarios y adoptando las medidas necesarias, dentro de un término máximo de quince (15) días a partir de la definición de las mismas.

Asimismo deberá evaluar periódicamente la evolución del riesgo al que están sometidos los miembros de la Junta Directiva sindical, y adoptar pronta y eficazmente las decisiones correspondientes para responder a dicha evolución, dando una respuesta efectiva ante cualquier riesgo de concreción o realización de riesgo extraordinario.”

I. ANTECEDENTES

1. La solicitud

El señor **Ramón Marino Largo** ejerció acción de tutela contra el Ministerio del Interior, para la defensa de sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal.

En consecuencia solicitó (fls.1 al 11):

“PRIMERO. Que se declare que el Ministerio del Interior, ha vulnerado mis derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal (...).

SEGUNDO. Que conforme a lo anterior, se le ordene al accionado la protección de los derechos invocados y, en consecuencia, se ordene rehacer el estudio de riesgo y retomar las medidas de protección, para todos los compañeros de junta directiva, asignar el esquema de seguridad, dándole permanencia a las medidas de seguridad por las reiteradas amenazas de muerte de las cuales hemos sido objeto.

TERCERO. Que en consecuencia se me haga asignación de manera inmediata de los elementos de protección que el programa había implementado para dos compañeros de junta y que ordenó retirar el 29 de noviembre, como lo son el vehículo y los escoltas que tenía asignados el colectivo”.

2. Hechos

Se sintetizan así:

2.1. Hace parte de la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores de la Electricidad de Colombia - SINTRAELECOL - subdirectiva Caldas, con personería jurídica No. 1983 de junio de 1975.

2.2. Desde agosto de 2003, el Ministerio del Interior y el entonces Departamento Administrativo de Seguridad – DAS - le asignaron a la Junta Directiva de SINTRAELECOL, Caldas, un esquema de protección colectivo.

2.3. “*En días pasados*” la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior, le notificó la Resolución 0075 del 29 de octubre de 2012, mediante la cual resolvió desmontar gradualmente las medidas de protección a partir de esa fecha y hasta el 29 de enero de 2013.

2.4. El actor afirma que él y los miembros de la Junta Directiva del sindicato mencionado, han recibido amenazas de muerte durante todo el año 2012, vía telefónica, mensajes de texto y escritos allegados a la sede del sindicato, situaciones que han sido puestas en conocimiento de las autoridades competentes; y, que a pesar de ello tomaron la decisión de desmontar su esquema de seguridad.

Para demostrar lo anterior, anexó a la solicitud de tutela: a) recortes de un artículo de la revista semana, del año 2012, en los cuales se informa sobre el aumento de amenazas, desapariciones forzadas, secuestros y hechos violentos contra sindicalistas; b) imágenes de la sede sindical, a la cual pertenece, en la que se observan ventanas rotas, luego de un ataque violento; c) escritos que contienen amenazas de muerte cuyo texto está conformado por el recorte de letras de revistas y periódicos; y, copia de las denuncias presentadas ante la Fiscalía General de la Nación y el Ministerio de Justicia (fls. 20, 31, 53, 55, 60, 79 y 79A).

3. Trámite de primera instancia

El Tribunal Administrativo de Caldas, por auto del 17 de enero de 2013, admitió la solicitud de tutela y ordenó “*notificar a las partes, haciendo entrega a la accionada de copia de la demanda y sus anexos*”.

Luego, en auto de 18 de enero de 2013, ordenó al Ministerio del Interior, como medida provisional, restablecer el esquema de seguridad a los miembros de la Junta Directiva del Sindicato SINTRAELECOL, por cuanto, de conformidad con lo afirmado por el actor, las amenazas que ha recibido este grupo lo ubica en una situación especial de vulnerabilidad y el juez de tutela está en el deber de evitar que la amenaza se materialice en una real vulneración al derecho (fls.91 y 92).

4. Contestaciones

La Unidad Nacional de Protección contestó la presente acción (fls. 98 al 112) de manera extemporánea, según se informa en la nota secretarial que obra a folio 97.

5. Sentencia Impugnada

El Tribunal Administrativo de Caldas, mediante sentencia del 30 de enero de 2013, decidió tutelar los derechos a la vida y a la seguridad personal del actor con fundamento en que debido a su pertenencia a la Junta Directiva del Sindicato de Trabajadores SINTRAELECOL ha sido objeto de amenazas y persecución, razón por la cual desde el 2003 se le asignó un esquema de seguridad; sin embargo, el hecho de que esta protección haya sido reducida a un solo escolta, y en enero de

2013 se tenga previsto dejar al grupo sin protección alguna, desconoce que el riesgo persiste, y ello significa que la amenaza a sus derechos fundamentales es latente.

Por lo anterior, consideró que la autoridad competente debe evaluar nuevamente el grado de seriedad y gravedad de la situación y hasta tanto no desaparezca la amenaza no es pertinente disminuir la protección de ese grupo (fls. 125 al 133).

6. Impugnación

La Unidad Nacional de Protección – UNP – alegó que el *a quo* no consideró su respuesta a la acción de tutela con el argumento de que ésta fue extemporánea; sin embargo, señaló que el 25 de enero de 2013 remitió la contestación, a la Secretaría del Tribunal Administrativo de Caldas (fls. 98 al 112), dentro del término otorgado para tal fin, pues esa Unidad fue notificada el día anterior, esto es, el 24 de enero de 2013; por ello, consideró vulnerado su derecho al debido proceso, toda vez que no se tuvieron en cuenta sus argumentos de defensa.

En la impugnación, reiteró los argumentos expuestos en la contestación a la solicitud de tutela, así:

A las Directivas del Sindicato SINTRAELECOL se les ha prestado protección desde el año 2003, en un principio por parte del Ministerio del Interior y ahora por la Unidad Nacional de Protección – UNP -; esquema de seguridad que se desmontó luego de un estudio del nivel de riesgo, realizado en el año 2011, en el que se obtuvo como resultado: “RIESGO ORDINARIO”, ello quiere decir, el riesgo al que cualquier persona está expuesta.

Sin embargo, en atención a las denuncias realizadas por el accionante, es “*persona objeto de estudio del nivel de riesgo en espera de la finalización de la ruta ordinaria de estudio y de la ponderación de su riesgo*”; por ello, el 8 de noviembre de 2012, se le solicitaron los documentos requeridos para iniciar la ruta de estudio, y sólo hasta el 3 de enero de 2013 el sindicato allegó la totalidad de la documentación; entonces, el 15 de enero siguiente, se “*procedió a dar inicio con la ruta mediante memorando MEM13-00000514, solicitándole al Cuerpo Técnico de Recopilación y Análisis de la Información -CTRAI – la respectiva evaluación del riesgo. En la misma fecha y con Oficio radicado OF13-00000575, se le solicitó al Coordinador de la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional, la adopción de medidas preventivas a favor del accionante, para salvaguardar su vida e integridad personal, mientras se surte el trámite y términos del estudio de nivel de riesgo, con el fin de ponderar el mismo*”.

Concluyó que esa Unidad, contrario a lo manifestado por el tutelante, ha atendido las denuncias de las Directivas del Sindicato, así como las del actor, y por ello, algunos miembros de la Junta Directiva del Sindicato, incluido el accionante, son objeto de estudio del riesgo; por otro lado, los que no han solicitado protección, si consideran que están expuestos a alguna amenaza, deben realizar la petición, a fin de empezar los trámites establecidos en el Decreto 4912 de 2011, modificado parcialmente por el 1225 de 2012.

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, cuando quiera 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.

Por otro lado, esta acción debe dirigirse contra omisiones o actos concretos que estén actualmente ocasionando perturbación de un derecho fundamental, o en el evento que ello sea inminente.

1. Problema jurídico

Se trata de determinar si la entidad demandada ha violado los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal del accionante con ocasión de su decisión de reducir el esquema de protección a los miembros de la Junta Directiva del Sindicato, SINTRAELECOL, al cual pertenece.

2. Competencia

Es importante resaltar que esta acción se dirigió contra el Ministerio del Interior; sin embargo, es a la Unidad Nacional de Protección a la cual le corresponden atender las pretensiones de protección y seguridad del actor, de conformidad con el Decreto 4065 de 2011 “*Por el cual se crea la Unidad Nacional de Protección - UNP, se establecen su objetivo y estructura*”.

“Artículo 1°.- Creación y Naturaleza Jurídica de la Unidad Nacional de Protección, UNP. Créase la Unidad Administrativa Especial del orden nacional, denominada UNIDAD NACIONAL DE PROTECCION - UNP, con personería jurídica, autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio, adscrita al Ministerio del Interior, hará parte del Sector Administrativo del Interior, tendrá el carácter de organismo nacional de seguridad.

(...)

Artículo 3°.- Objetivo. El objetivo de la Unidad Nacional de Protección - UNP, es articular, coordinar y ejecutar la prestación del servicio de protección a quienes determine el Gobierno Nacional que por virtud de sus actividades, condiciones o situaciones políticas, públicas, sociales, humanitarias, culturales, étnicas, de género, de su calidad de víctima de la violencia, desplazado, activista de derechos humanos, se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo de sufrir daños contra su vida, integridad, libertad y seguridad personal o en razón al ejercicio de un cargo público u otras actividades que pueden generar riesgo extraordinario, como el liderazgo sindical, de ONGs y de grupos de personas desplazadas, y garantizar la

oportunidad, eficiencia e idoneidad de las medidas que se otorgan”
(Subrayado fuera de texto).

Comoquiera que la Unidad Administrativa Nacional de Protección, es del orden nacional y tiene personería jurídica, hace parte de la Rama Ejecutiva en el nivel descentralizado por servicios y en consecuencia, de conformidad con las reglas de competencia¹ del inciso 1º del numeral 1º del artículo 1º del Decreto 1382 de 2000, corresponde su conocimiento en primera instancia a los jueces del circuito.

No obstante, los derechos fundamentales que el actor alega que están en riesgo son el de la **vida** y la **integridad personal**, razón por la cual esta Sala se abstendrá de declarar la nulidad de la acción por falta de competencia, pues la eventual amenaza a sus derechos, de encontrarse acreditada, merece su protección urgente e inmediata.

3. Procedencia de la acción de tutela

Como ya se mencionó, de acuerdo con el artículo 86 de la Constitución Política la acción de tutela procederá siempre que *“el afectado no disponga de otro medio de defensa judicial, salvo que aquélla se utilice como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable”*.

Al respecto esta Corporación ha reiterado que los medios y recursos judiciales ordinarios son el escenario preferente para invocar la protección de los derechos constitucionales fundamentales que se consideren vulnerados en una situación específica, y a ellos deben acudir, en principio, los afectados, a fin de hacer prevalecer la supremacía de estos derechos y el carácter inalienable que les confiere la Carta. En consecuencia, la acción de tutela adquiere la condición de medio subsidiario, cuyo propósito no es el de desplazar a los otros mecanismos, sino el de fungir como último recurso orientado a suplir los vacíos de defensa que en determinadas circunstancias presenta el orden jurídico, en materia de protección de derechos fundamentales.

En suma, en atención al carácter subsidiario y residual de la acción de tutela, corresponde al juez constitucional determinar la procedencia de aquella, bien sea como mecanismo principal o transitorio, valorando la idoneidad y eficacia del otro medio de defensa judicial y la existencia de un perjuicio irremediable².

Ahora bien, es evidente que el actor está inconforme con la decisión de la Unidad Nacional de Protección de desmontar gradualmente el esquema de protección por cuanto considera que actualmente se encuentra en riesgo su vida.

Sobre el particular esta Sala advierte que si bien el actor puede atacar la legalidad de la decisión mencionada, acudiendo al medio de control de la nulidad y restablecimiento del derecho, de conformidad con el artículo 138 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo –; este medio de defensa no sería el idóneo pues el derecho fundamental que alega que está en riesgo se refiere al derecho a la vida y a la integridad personal, por lo que resulta procedente su estudio de fondo para evitar la eventual ocurrencia de un perjuicio irremediable.

¹ Disposición que contiene verdaderas reglas de competencia y no de reparto como lo dijo la H. Corte Constitucional en el auto 124 de 25 de marzo de 2009, pues como se sabe, la competencia es la cantidad de poderes que la Constitución, la ley o el reglamento le defiere a una autoridad pública.

² Sentencia T-023 de 2011

4. Solución del caso

El tutelante considera transgredidos sus derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal, por cuanto la entidad accionada ha reducido el esquema de protección a los miembros de la Junta Directiva del Sindicato SINTRAELECOL, a la cual pertenece, y debido a ello considera que su vida se encuentra en riesgo, pues ha recibido amenazas de muerte para que no siga desarrollando su actividad sindical.

Por su parte, la Unidad Nacional de Protección alegó que desde el año 2003 ha garantizado la seguridad del actor y de las directivas del Sindicato SINTRAELECOL; ahora bien, de conformidad con los protocolos y procedimientos, se realizan evaluaciones de riesgo de manera constante, la última fue en el año 2011 y ésta arrojó como resultado un nivel de riesgo ordinario, esto es, común al de cualquier ciudadano. Por lo anterior, la entidad señaló que decidió el desmonte gradual del esquema de protección.

Sin embargo, manifestó esa entidad que con ocasión de las denuncias realizadas, los miembros de la Junta Directiva de ese Sindicato que solicitaron protección, entre estos el actor, actualmente están siendo objeto de un nuevo estudio de riesgo, hecho que, a su juicio, demuestra que no se han desconocido sus denuncias.

Es importante resaltar que la Constitución Política, en su artículo segundo, ordena a las autoridades de la República proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, entre los cuales, la vida, la integridad, la libertad y la seguridad personal, cobran especial relevancia ya que permiten el disfrute de los demás derechos.

En desarrollo de lo anterior, el Decreto 4912 de 2011 *“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”*, señaló:

“Artículo 1°. Objeto. Organizar el Programa de Prevención y Protección de los derechos a la vida, la libertad, la integridad y 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, en cabeza de la Unidad Nacional de Protección, la Policía Nacional y el Ministerio del Interior”.

Entonces, se tiene que la Unidad Nacional de Protección, tiene por objeto, en síntesis la prevención y protección de las personas que se encuentran en situación de riesgo extraordinario o extremo.

Por ello, de conformidad con los numerales 6º y 7º del artículo 4º del Decreto 4065 de 2011, la Unidad tiene a su cargo entre otras, las funciones de evaluar el riesgo de quienes solicitan protección, y de los grupos, comunidades y territorios para determinar el grado de amenaza, así:

“Artículo 4°.-Funciones. Son funciones de la Unidad Nacional de Protección - UNP, las siguientes: (...)

6. Realizar la evaluación del riesgo a las personas que soliciten protección, dentro del marco de los programas que determine el Gobierno Nacional, de competencia de la Unidad, en coordinación con los organismos o entidades competentes.

7. Realizar diagnósticos de riesgo a grupos, comunidades y territorios, para la definición de medidas de protección, en coordinación con los organismos o entidades competentes.

Así, comoquiera que el juez de tutela carece de los elementos de juicio que le permitan evaluar en qué grado de riesgo se encuentra el accionante y para ello la Unidad tiene unos protocolos, no es posible, por esta vía, invadir la competencia de la Unidad Nacional de Protección y determinar la naturaleza del riesgo y, mucho menos, las medidas de protección que se deben adoptar.

Por ello, la Corte Constitucional en sentencia T- 750 de 2011, sobre la capacidad del juez de tutela de evaluar el riesgo, en casos como el estudiado, señaló:

“(...) cuando existen suficientes pruebas sobre el hecho de que la persona está siendo víctima de intimidaciones, sin que sea posible identificar el nivel actual de riesgo, la Corte ha resuelto tutelar el derecho a la seguridad personal, disponiendo la realización de nuevos estudios de riesgo que den lugar a la adopción de las medidas adecuadas de protección”.

En efecto, los miembros de las Juntas Directivas de los Sindicatos, históricamente han sido objeto de amenazas y afectaciones a sus derechos fundamentales; y, es precisamente por ello que la Unidad debe analizar constantemente sus condiciones de riesgo.

En el caso del actor, se tiene, que el último estudio en este sentido se hizo en el año 2011 y arrojó un nivel de riesgo “ordinario”; no obstante, el tutelante afirmó en su escrito de tutela que en el año 2012 se incrementaron las amenazas, lo cual válidamente permite inferir que la situación pudo haber cambiado y por ello se requiere de un nuevo estudio de riesgo, de manera urgente, que evalúe las condiciones actuales.

Conviene precisar que, la Unidad Nacional de Protección, con ocasión de las nuevas denuncias realizadas por el actor, inició el procedimiento para una nueva evaluación del riesgo, pues, mediante Oficio MEM13-00000514 del 15 de enero de 2013, esto es, antes de que el actor ejerciera la presente acción de tutela (16 de enero de 2013), ya había solicitado a la dependencia correspondiente realizar la evaluación del riesgo del tutelante, y en esa misma fecha le solicitó a la Oficina de Derechos Humanos de la Policía Nacional, la adopción de medidas preventivas mientras se culminaba su proceso de evaluación.

Sin embargo, el actor manifestó que durante el año 2012 sufrió amenazas contra su vida, y a folio 79A se observa una nota en la que aparece una imagen de Jesús que dice: “*Condolencias, renuncie a la convención colectiva Marino*” de manera que sin entrar a calificar la seriedad o el grado de amenaza que ello significa, es claro que dejar al actor sin un medio de protección idóneo, podría ocasionarle un grave perjuicio.

En ese orden de ideas, resulta pertinente analizar, en qué consisten esas medidas preventivas que la Unidad Nacional de Protección solicitó a la Policía Nacional.

De conformidad con el artículo 10 del Decreto 4912 de 2011, las medidas de prevención son:

“Artículo 10. Medidas de prevención. Son medidas de prevención las siguientes:

a) Planes de Prevención y Planes de Contingencia: La Dirección de Derechos Humanos del Ministerio del Interior con el apoyo de la Unidad Nacional de Protección, los departamentos y los municipios concurrirán en la formulación de los planes de prevención y de contingencia contemplando un enfoque diferencial, que tendrán por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo. (...)

b) Curso de Autoprotección: Herramienta pedagógica que tiene el propósito de brindar a las personas, grupos y comunidades en situación de riesgo, contemplando un enfoque diferencial, elementos prácticos que permitan disminuir sus vulnerabilidades e incrementar sus capacidades a fin de realizar una mejor gestión efectiva del mismo.

c) Patrullaje: Es la actividad desarrollada por la Fuerza Pública con un enfoque general, encaminada a asegurar la convivencia y seguridad ciudadana y dirigido a identificar, contrarrestar y neutralizar la amenaza.

d) Revista policial: Es la actividad desarrollada por la Policía Nacional con un enfoque particular, preventivo y disuasivo, encaminada a establecer una interlocución periódica con el solicitante de la medida”.

De lo anterior, es posible inferir que las medidas preventivas contenidas en los numerales a), b) y c) son de carácter general, y como su nombre lo indica, tienen “por objeto contrarrestar las amenazas, disminuir las vulnerabilidades, potenciar las capacidades institucionales y sociales y fortalecer la coordinación institucional y social para la disminución del riesgo” entendido de manera amplia en una comunidad. Por su parte la medida contemplada en el numeral d) sí implica un contacto directo y particular con el solicitante, pero, de manera periódica y no constante.

Por su parte, las medidas de protección son previstas por el artículo 11 de la norma referenciada, así:

“Artículo 11. Son medidas de protección:

1. En virtud del riesgo.

a) Esquema de protección: Compuesto por los recursos físicos y humanos otorgados a los protegidos del Programa para su protección.

b) 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.

c) 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: (...)

d) 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. (...)

e) Apoyo de trasteo: (...)

f) 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.

g) Blindaje de inmuebles e instalación de sistemas técnicos de seguridad: (...)

Parágrafo 2°. Se podrán adoptar otras medidas de protección diferentes a las estipuladas en este Decreto, 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 (...).”

En efecto, la Sala considera que el hecho de desmontar las medidas de protección mientras culmina la evaluación del riesgo, aun cuando es posible que éste se materialice, eventualmente puede poner en peligro de manera **directa** la vida e integridad física del accionante, pues, como se dijo, las medidas de prevención, por su enfoque diferente a las de protección, no son idóneas en caso de que se trate de un verdadero riesgo extraordinario o extremo.

Por lo anterior, y para evitar la ocurrencia de un perjuicio irremediable de esta gravedad, se considera necesario restablecer el esquema de seguridad que tenía asignado el accionante, hasta tanto culmine el proceso de evaluación del riesgo que está en trámite.

En todo caso, la decisión se referirá únicamente a la situación del actor y no se extenderá a todas las directivas del sindicato SINTRAELECOL, pues como se sabe, los efectos de la acción de tutela son *interpartes*, esto es, sólo produce efectos en el caso concreto, sobre la situación particular de las partes en cada caso y se aplica únicamente a los sujetos que fueron parte en el proceso. Además, la entidad accionada señaló que otros miembros de la Junta Directiva del sindicato estaban siendo objeto de estudio de riesgo, y se desconoce si estos estudios culminaron o no, o si aquellos directivos que no han solicitado protección no lo hacen porque no se han sentido amenazados.

En este orden de ideas, esta Sala modificará la decisión del Tribunal Administrativo de Caldas, para ordenar a la Unidad Nacional de Protección, restablecer el esquema de seguridad que tenía asignado el accionante, antes de su desmonte gradual y únicamente hasta que culmine el proceso de evaluación del riesgo que está en trámite, pues a partir de entonces, dependerá del resultado de esa evaluación y sólo en caso de calificar el riesgo como extraordinario o extremo, le corresponderá a la Unidad Nacional de Protección determinar las

medidas pertinentes para la protección del actor de acuerdo con sus competencias.

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. CONFÍRMASE la sentencia del 30 de enero de 2013 del Tribunal Administrativo de Caldas que en cuanto tuteló los derechos fundamentales del actor a la vida y a la integridad personal.

SEGUNDO. MODIFÍCASE la orden impartida, para en su lugar ordenar a la Unidad Nacional de Protección, restablecer el esquema de seguridad que tenía asignado el señor Ramón Marino Largo, antes de su desmonte gradual, hasta tanto culmine el proceso de evaluación del riesgo que está en trámite.

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

CUARTO. 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