



DIRECCIÓN TÉCNICA ANTE EMCALI EICE ESP

INFORME FINAL

REQUERIMIENTO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA No. 662-2019 – V.U. 16084 del 24 de octubre de 2019. Derecho de petición formulado por el señor Ricardo Montoya, donde precisa *“una presunta irregularidad de EMCALI EICE ESP, relacionadas con el pago de salarios al señor IRNE LUGO CARDENAS en calidad de escolta, sin prestar el servicio, indicando adicionalmente que este tipo de funciones no le corresponde a la entidad”*.

Santiago de Cali, julio 03 de 2020

“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”



MARÍA FERNANDA AYALA ZAPATA
Contralora General de Santiago de Cali

JEFFERSON ANDRÉS NUÑEZ ALBÁN
Subcontralor

PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Técnico ante EMCALI EICE ESP

COMISIÓN AUDITORA

VÍCTOR HUGO GUZMÁN MERCADO
Auditor Fiscal I

LUIS CARLOS DURÁN OCAMPO
Profesional Especializado



1. ANTECEDENTES

La Contraloría General de Santiago de Cali, a través de la Dirección Técnica ante EMCALI EICE ESP en cumplimiento de su función pública del control fiscal, atendió el Requerimiento Ciudadano No. 662-2019 – V.U. 16084 del 24 de octubre de 2019. Derecho de Petición en donde el señor RICARDO MONTOYA solicitó ante el Contralor General de la República investigar y exhortar de manera urgente a la Personería Municipal de Santiago de Cali o en su defecto se entregue el control preferente a la Procuraduría General de la Nación de la investigación que se adelanta y no ha dado ningún resultado después de 18 meses de su inicio.

El presidente de la gerencia Departamental Colegiada del Valle conforme al artículo 21 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo remitió el derecho de petición a la Contraloría para lo de su competencia respecto *“a las presuntas irregularidades en EMCALI, relacionadas con el pago de salarios al señor IRNE LUGO CARDENAS en calidad de escolta, sin prestar el servicio, indicando adicionalmente que este tipo de funciones no le corresponde a la entidad”*.

Fue remitido el Requerimiento No. 622-2019 a esta Dirección Técnica mediante Oficio No. 0700.23.01.19.1539 del 12 de noviembre de 2019 por la Jefe Oficina Control Fiscal Participativo, para adelantar el correspondiente ejercicio de control fiscal.

2. ANÁLISIS

Dentro del término establecido por la Ley, se procede a dar respuesta al Requerimiento bajo las siguientes consideraciones:

Para efectos de la obtención de evidencias y efectuar el correspondiente análisis se realizó mesa de trabajo el día 30 de enero de 2020, el equipo auditor con los siguientes servidores públicos de EMCALI EICE ESP: María del Pilar Hernández, Jefe del Departamento de Gestión Talento Humano y Organizacional; Carmen Cilia Rojas, Profesional Administrativo I y Germán Hernando Huertas Cabrera, Jefe del Departamento de Seguridad, quienes manifestaron de acuerdo a sus competencias lo siguiente:

María del Pilar Hernández manifiesta, que revisado el sistema de recursos humanos – SRH, instalado desde el año 2006, aproximadamente, el señor Irne Lugo Cárdenas no registra como persona activa o retirada de la empresa, podría concluirse que esta persona no ha tenido vínculo laboral con EMCALI EICE ESP.



Finaliza su intervención revelando, que EMCALI EICE ESP no tiene la obligación de asignar escoltas a cada una de las personas amenazadas de las organizaciones sindicales porque no hace parte de la órbita del negocio de la empresa, cuando se presenta estas situaciones se corre traslado a la Unidad de Protección de Víctimas.

Carmen Cilia Rojas informa, que con ocasión de unas amenazas contra la integridad física del señor José Roosevelt Lugo Cárdenas, quien ostenta el cargo de Presidente del sindicato USE, la empresa a través del Departamento de Seguridad en aras de prevenir hechos en su contra ha realizado gestión ante el Ministerio del Interior para que se le defina medidas de protección y el esquema de seguridad que le corresponda y entre tanto se determina las mismas, se le asignó provisionalmente un servicio de escolta, que se presta a través de la empresa de seguridad que tiene contratada la empresa.

Germán Hernando Huertas Cabrera complementa la mesa de trabajo, aduciendo, que por situaciones de seguridad y de acuerdo al análisis de riesgo elaborado por la empresa de seguridad, manifiesta que se hace necesario la implementación de un esquema de seguridad provisional mientras la Unidad Nacional de Protección, adscrita al Ministerio del Interior le asigna un esquema de seguridad de carro y escolta, que una de las funciones fundamentales de la empresa es velar por la seguridad de sus directivos y sus trabajadores, que el señor José Roosevelt Lugo Cárdenas, Presidente del Sindicato USE ha sido objeto no solo de amenazas sino de atentados, donde ha sido atendido por los organismos de seguridad del Estado, especialmente por la Policía Metropolitana de Cali.

Continúa afirmando el Coronel Huertas Cabrera, que en la última reunión sostenida con el doctor Andrés Villamizar, quien se desempeñaba como Secretario de Justicia y Paz en el gobierno del señor Alcalde Mauricio Armitage manifestó públicamente ante la Directora Nacional de Protección y algunas otras personas, que era importante y recomendaba mantener el esquema de seguridad provisional de EMCALI EICE ESP mientras se le asignaba un escolta de la Unidad Nacional de Protección e inclusive le dio la instrucción a la Directora que le cambiara su chaleco porque se encontraba en mal estado. Por lo tanto, si los organismos de seguridad del Estado y el Secretario de Justicia y Paz recomiendan mantener ese esquema de seguridad para evitar que sea objeto de atentados por parte de organizaciones armadas, era necesario velar por su integridad y vida de dicho funcionario.

Finaliza el Coronel Huertas indicando, que el señor José Roosevelt Lugo Cárdenas ha contado con escolta remunerado a través de la Empresa de Seguridad Privada Atlas, por un proceso contractual entre EMCALI, toda vez, que esta no cuenta por su naturaleza con personal capacitado, idóneo y entrenado para desempeñarse como escolta de un funcionario en alto riesgo. Este caso es excepcional, porque el Presidente sindical ha sido objeto de amenazas y atentados contra su integridad. Y el señor Irne Lugo Cárdenas tiene vinculación laboral con la Empresa de Seguridad Atlas.



Igualmente, se allegó a la investigación fiscal los siguientes documentos entregados por el Jefe del Departamento de Seguridad de EMCALI EICE ESP

- Informe del atentado contra el señor José Roosevelt Lugo Cárdenas, el día 29 de noviembre de 2016.
- Denuncia a la Fiscalía General de la Nación por atentado contra la vida y seguimiento al señor presidente del sindicato USE.
- Oficio No. 1485 del 31 de enero de 2017 expedido por la Defensoría del Pueblo y remitido al Senador Alexander López Maya.
- Oficio No. 201700011962 TIF del 25 de enero de 2017 expedido por la Defensoría del Pueblo y remitido a la Dirección Seccional de Fiscalía Cali.
- Oficio No. HSALM-525-17 del 25 de enero de 2017 expedido por el Senador Alexander López Maya y remitido a la Fiscalía General de la Nación, Unidad Nacional de Protección y Defensoría Nacional del Pueblo.
- Registro documental y fotográfico del atentado contra el señor José Roosevelt Lugo Cárdenas, presidente del sindicato Unión Sindical EMCALI – USE, del día 29 de noviembre de 2016.
- Oficio No. DR SC-JE- 013-20 del 3 de enero de 2020 expedido por el Jefe Regional de Escoltas de Seguridad Atlas Ltda. y remitido al Jefe del Departamento de Seguridad de EMCALI EICE ESP.
- Instructivo de trabajo del estándar servicio de escolta de la Empresa Seguridad Atlas.
- Oficio No. DR SC-JE- 046-19 del 10 de junio de 2019 expedido por el Jefe Regional de Escoltas de Seguridad Atlas Ltda. y remitido al Jefe del Departamento de Seguridad de EMCALI EICE ESP., recomendaciones de seguridad y análisis de riesgos del señor José Roosevelt Lugo Cárdenas.
- Correo electrónico del 17 de marzo de 2020 de la Unidad Nacional de Protección y remitido a la Contraloría General de Santiago de Cali.

Informe del atentado contra el señor José Roosevelt Lugo Cárdenas, el día 29 de noviembre de 2016

El documento fue elaborado por el señor Irne Lugo Cárdenas el día 5 de diciembre de 2016 y presentado al señor Teniente ® Cesar Augusto Rodríguez Ángel, Jefe Regional de Escoltas de Seguridad Atlas Ltda., en los siguientes términos:

“Respetado Señor:

Por medio del presente me permito hacer un relato de lo que aconteció el pasado 29 de noviembre de 2016 en la dirección Calle 10 con carrera 32 frente al restaurante “Panda” del Barrio Champagnat referente al atentado del cual fue víctima mi protegido el Doctor José Roosevelt: Siendo las 18:00 horas del día 29 de



“Control transparente y efectivo, mejor gestión pública”

noviembre de 2016 y teniendo en cuenta el itinerario que se encontraba dispuesto (el doctor terminaba una reunión y se dirigía a su residencia), le solicite al doctor Roosevelt que me otorgara permiso para asistir a una cita odontológica particular que tenía a las 19:00 horas el cual me fue concedido, encontrándome allí siendo las 19:30 horas recibí una llamada del doctor en el cual me informaba que habían atentado contra su vida; de inmediato me dirige al lugar de los hechos, allí me encontré con que había dos impactos de bala en el vehículo del doctor. Preguntando por lo sucedido, me informaron que un sujeto se bajó de una motocicleta, desenfundó un arma de fuego y apuntó al doctor, el compañero Carlos Murillo (escolta asignado por la UNP) reaccionó y le propinó un impacto de bala al individuo el cual salió huyendo del lugar abandonando la motocicleta y subiéndose más adelante en otra de alto cilindraje.

Al lugar de los hechos acudieron las siguientes autoridades:

- *Policía Nacional del cuadrante el Lido.*
- *Mayor Cesar Rivera, comandante de la Estación del Lido.*
- *Teniente de la Sijín Oscar Daniel Dios, jefe del grupo contra atracos.*
- *Investigador de la Sijín Yeiner López.*
- *Coronel Henry Giménez, comandante operativo de la Policía Metropolitana.*

Adicional a lo anterior también debo mencionar que los hechos siguen siendo motivo de investigación por parte de la autoridad competente”.

Oficio No. DR SC-JE- 013-20 del 3 de enero de 2020 expedido por el Jefe Regional de Escoltas de Seguridad Atlas Ltda.

En el citado documento se soporta el análisis de riesgos del señor José Roosevelt Lugo Cárdenas, Presidente del Sindicato USE y certifica la modalidad de contratación, remuneración, fecha de ingreso y terminación del contrato del señor Irne Lugo Cárdenas, quien está a cargo de la protección de José Roosevelt, como conductor escolta, desde el 16 de septiembre de 2016, bajo la modalidad de labor contratada para el cliente EMCALI EICE ESP y sin fecha de culminación contractual fija, toda vez, que es obra labor, con un salario básico (año 2020) de \$877.802 más auxilio de transporte, horas extras fijas, bonificación y rodamiento.

El conductor escolta Irne Lugo cumple las tareas pertinentes asignadas en las consignas socializadas al inicio de su labor y las que se adjuntan en formato de calidad estándar servicio de escolta IT/EE designado para protección de seguridad Atlas, además dentro del análisis de riesgos se detalla con fotografías, georreferenciación y análisis de rutas y ampliación de la información de la labor de protección y custodia.



En el esquema de protección al señor José Roosevelt Lugo Cárdenas, Presidente de la Unión Sindical de EMCALI – USE se le asignó un vehículo PMI, un conductor escolta (Irne Lugo Cárdenas) y un escolta (Carlos Murillo) ordenado por la Unidad Nacional de Protección.

Correo electrónico del 17 de marzo de 2020 de la Unidad Nacional de Protección y remitido a la Contraloría General de Santiago de Cali.

La Unidad Nacional de Protección informa que el señor Irne Lugo Cárdenas, no presta sus servicios como escolta ante dicha Unidad.

El Ministerio del Interior expidió el Decreto No. 4129 del 26 de diciembre de 2011, *“Por el cual se organiza el Programa 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”*.

En el artículo 1º del citado decreto establece el objeto del programa de prevención y protección, en los siguientes términos: *“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.”*

Por último, la comisión auditora realizó visita fiscal el jueves 18 de junio de 2020, en las Instalaciones del Departamento de Seguridad de EMCALI EICE ESP, primer piso, donde se suministró información vía virtual, respondiendo el señor Germán Huertas Cabrera el día 25 de junio de 2020, para complementar el requerimiento No. 622-2019.

3. CONCLUSIONES

Conforme al resultado de las actuaciones surtidas en el interior de este asunto y en atención al Procedimiento Auditor, este órgano de control concluye lo siguiente:

EMCALI EICE ESP en el año 2012 optó como medida preventiva y transitoria asignar una unidad de escoltas a cada una de las personas amenazadas de la organización sindical USE.



Como lo manifiesta el mismo peticionario, las unidades de escoltas asignadas cumplieron esta labor en la seguridad de los directivos sindicales durante un tiempo prudencial, y fueron retirados de sus esquemas desde hace unos seis (6) años. Sin embargo, el solicitante reprocha, que después de siete (7) años sigue vigente el servicio de escolta al señor José Roosevelt Lugo Cárdenas, Presidente de la USE, figurando como escolta el señor Irne Lugo Cárdenas, su hermano.

Referente a lo anterior, hay que darle claridad al señor peticionario que existe suficiente prueba en el presente requerimiento, sobre la amenaza cierta contra la integridad personal del señor José Roosevelt Lugo e inclusive fue víctima de un atentado contra su vida. En este sentido se pronunció la Corte Constitucional mediante Sentencia T-399 del 26 de septiembre de 2018, magistrada ponente Gloria Stella Ortiz Delgado:

“DERECHO A LA SEGURIDAD PERSONAL - Caracterización de los riesgos frente a los cuales se protege

Existen hechos reales que, de por sí, implican la alteración del uso pacífico del derecho a la tranquilidad y que hacen suponer que la integridad o la libertad de la persona corren verdadero peligro. En efecto, la amenaza de daño conlleva el inicio de la alteración y la merma del goce pacífico de los derechos fundamentales, debido al miedo razonable que produce visualizar el inicio de la destrucción definitiva del derecho. Por eso, a partir de este nivel, el riesgo se convierte en amenaza. Dependiendo de su intensidad, este nivel se divide en dos categorías: a) amenaza ordinaria: Para saber cuándo se está en presencia de esta categoría, el funcionario debe hacer un ejercicio de valoración de la situación concreta y determinar si ésta presenta las siguientes características: i. existencia de un peligro específico e individualizable. Es decir, preciso, determinado y sin vaguedades; ii. existencia de un peligro cierto, esto es, con elementos objetivos que permitan inferir que existe una probabilidad razonable de que el inicio de la lesión del derecho se convierta en destrucción definitiva del mismo. De allí que no pueda tratarse de un peligro remoto o eventual.; iii. tiene que ser importante, es decir que debe amenazar bienes o intereses jurídicos valiosos para el sujeto como, por ejemplo, el derecho a la libertad; iv. tiene que ser excepcional, pues no debe ser un riesgo que deba ser tolerado por la generalidad de las personas y, finalmente, v. debe ser desproporcionado frente a los beneficios que deriva la persona de la situación por la cual se genera el riesgo. Cuando concurren todas estas características, el sujeto podrá invocar su derecho fundamental a la seguridad personal para recibir protección por parte del Estado, pues en este nivel, se presenta el inicio de la lesión del derecho fundamental y, en esta medida, se presenta un perjuicio cierto que, además, puede o no agravarse. Por estos motivos, la persona tiene derecho a que el Estado intervenga para hacer cesar las causas de la alteración del goce pacífico del derecho o, al menos, para evitar que el inicio de la lesión se vuelva violación definitiva del derecho. b) amenaza extrema: una persona se encuentra en este

nivel cuando está sometida a una amenaza que cumple con todas las características señaladas anteriormente y además, el derecho que está en peligro es el de la vida o la integridad personal. De allí que, en este nivel, el individuo pueda exigir la protección directa de sus derechos a la vida y a la integridad personal y, en consecuencia, no tendrá que invocar el derecho a la seguridad como título jurídico para exigir protección por parte de las autoridades. Por lo tanto, en el nivel de amenaza extrema, no sólo el derecho a la seguridad personal está siendo violado sino que, además, también se presenta la amenaza cierta que muestra la inminencia del inicio de la lesión consumada de los derechos fundamentales a la vida y a la integridad personal. De allí que, cuando la persona esté en este nivel, tiene el derecho a que el Estado le brinde protección especializada”

Igualmente, quedó plenamente probado que el señor Irne Lugo Cárdenas está vinculado con la Empresa de Seguridad Atlas Ltda., asignado como conductor escolta, desde el 16 de septiembre de 2016, bajo la modalidad de labor contratada para el cliente EMCALI EICE ESP, situación que es posible realizarlo la entidad pública para garantizar el derecho a la seguridad personal del servidor público que ejerce la actividad sindical, como Presidente de la Unión Sindical de EMCALI – USE, así lo interpretó la Corte Constitucional, en la citada Sentencia T-399 del 2018:

“El derecho a la seguridad personal y los criterios para evaluar su amenaza o vulneración

El artículo 2° de la Constitución Política establece como principios fundamentales del Estado “asegurar la convivencia pacífica” y “proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida”. De este modo, todos los poderes y órganos del Estado tienen el deber de proteger la vida de todas las personas y de preservar las condiciones para que estas lleven una existencia tranquila, libre de amenazas y de zozobras exorbitantes. Por lo tanto, cuando un individuo se encuentra en una situación predecible que pone en entredicho su vida o integridad personal, el Estado tiene la obligación de adoptar las medidas tendientes para evitar que el riesgo que recae sobre ella se materialice.

De esta manera, el derecho a la seguridad personal está íntimamente ligado con el derecho a la vida establecido en el artículo 11 de la Carta, ya que este es de carácter fundamental e “inviolable”. Así, salvaguardar la vida de las personas que se encuentran bajo amenaza es una responsabilidad inalienable del Estado.

Colombia ha ratificado diferentes tratados internacionales de derechos humanos que buscan proteger la seguridad personal y la vida. Por ejemplo, el artículo 3° de la Declaración Universal de los Derechos Humanos establece que “todo individuo tiene derecho a la vida, a la libertad y a la seguridad de su persona”. Así mismo, la Convención Americana sobre Derechos Humanos dispone en su artículo 7° que “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personal”.

Así las cosas, se ve que la existencia de compromisos internacionales para el Estado en materia del derecho a la seguridad personal se desprende de la Constitución y del orden internacional de los derechos humanos. Además, cobra especial importancia en el caso de ciertos sujetos que, dada su condición o contexto, son acreedores de atención especial en virtud de la Constitución y el derecho internacional vinculante”.

Por último, en la **sentencia T-750 de 2011**, la Sala Novena de Revisión examinó el caso de un líder sindical víctima de amenazas y hostigamientos. Este solicitó en múltiples ocasiones a la Policía Nacional que le prestara servicios de seguridad, sin embargo, sus peticiones fueron omitidas. En esa ocasión la Sala precisó lo siguiente:

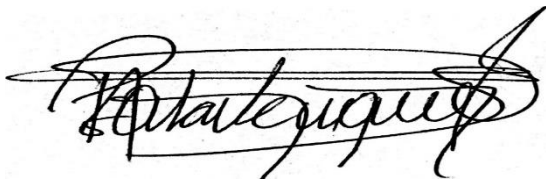
“para determinar cuáles son los niveles de riesgo de una persona, debe confluir un análisis de las características de especial vulnerabilidad del sujeto que solicita la protección, puesto que hay grupos que históricamente han sufrido amenazas a su seguridad personal, tales como los defensores de derechos humanos, los desplazados y los sindicalistas.”

Siendo así, más adelante determinó que las personas que ejercen la función sindical están sometidas a un riesgo constante en virtud de su oficio, de manera que cuando existan amenazas sobre su vida, éstas deben ser analizadas de manera preferente por las entidades correspondientes.

En conclusión, la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha determinado que ostentar la calidad de líder o lideresa defensor de derechos humanos, social o sindical constituye una actividad riesgosa en virtud de la función que cumplen estas personas. En esa medida, ellos gozan de una presunción de riesgo que obliga a las autoridades competentes a ejecutar los medios idóneos para su protección, los cuales estarán vigentes hasta que se lleve a cabo el estudio de seguridad correspondiente. Este último debe realizarse según los principios de eficacia, pertinencia, idoneidad, oportunidad y enfoque diferencial, en el entendido de que este último es el que garantiza el compromiso del Estado de proteger los modos de vida que habitan dentro de él, al proveer especial protección diversos constitucional a los más vulnerables.

Por todo lo anterior, este órgano de control no encuentra mérito de levantar observación alguna que predique algún detrimento fiscal en el actuar de los Directivos de la Empresa de Servicios Públicos Domiciliarios EMCALI EICE ESP, antes por el contrario, su proceder estuvo acorde con la protección del derecho a la seguridad personal de su líder sindical, de conformidad a la jurisprudencia constitucional.

Fin del Informe.



PABLO ANDRÉS OLARTE HUGUET
Director Técnico ante EMCALI EICE ESP

	Nombre	Cargo	Firma
Proyectó	Luis C. Durán O y Víctor H. Guzmán M.	Profesional Especializado -Auditor I	
Revisó	Pablo Andrés Olarte Huguet	Director Técnico ante EMCALI EICE ESP	
Aprobó	Pablo Andrés Olarte Huguet	Director Técnico ante EMCALI EICE ESP	
Los arriba firmantes declaramos que hemos revisado el documento y lo encontramos ajustado a las normas y disposiciones legales vigentes y por lo tanto, bajo nuestra responsabilidad lo presentamos para firma.			