

RT-PQRS 2024041560001391-1

Bogotá D.C., 15 de abril de 2024

Señor
Ciudadano
Bogotá D.C., Colombia

Asunto: Respuesta a su comunicación oficial 1153

De la manera más atenta, le extiendo un cordial saludo en nombre del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH).

El Centro Nacional de Memoria Histórica, creado por la Ley 1448 de 2011 (prorrogada por la Ley 2078 de 2021) “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”, es un establecimiento público del orden nacional, adscrito al Departamento Administrativo para la Prosperidad Social.

El CNMH tiene por objeto la recepción, recuperación, conservación, compilación y análisis de todo el material documental, testimonios orales y por cualquier otro medio, relativo a las violaciones ocurridas con ocasión del conflicto armado interno colombiano, a través de la realización de: investigaciones, archivos de los derechos humanos, actividades museísticas, pedagógicas, de divulgación y de apropiación social de memoria histórica, que contribuyan al esclarecimiento histórico, a la reparación simbólica de las víctimas y a prevenir en el futuro la repetición de los hechos. Así mismo, el CNMH implementa el Mecanismo No Judicial de Contribución a la Verdad y la Memoria Histórica (Ley 1424 de 2010), en el marco de la justicia transicional en Colombia. La información que acopia el CNMH debe ponerse a disposición de las víctimas, organizaciones sociales, sector educativo, ciudadanía en general, para enriquecer la memoria colectiva y el conocimiento de la historia política y social de Colombia. Así, el CNMH contribuye al deber de memoria del Estado y al derecho a la verdad, en su dimensión individual y colectiva.

Atendiendo a las peticiones realizadas bajo el radicado interno número 1153, nos permitimos brindar respuesta bajo los siguientes términos:

“En el Centro Nacional de Memoria Histórica, CNMH, se vienen presentando varias irregularidades en los temas de contratación, que son acciones que se materializan como presuntos hechos de corrupción. Por ejemplo, las acciones de alta frecuencia que se están dando de parte del director técnico de la Dirección para la Construcción de la Memoria Histórica, Álvaro Villarraga Sarmiento, son las de:

1. *Direccionar los contratos ajustando perfiles.*
2. *Manipular condiciones en las diferentes fases contractuales.*

3. *Firmar insuficiencias de personal de planta para justificar contratos que no son necesarios.*

(...)

4. *Seleccionar contratistas amigos, vincular personal de la Fundación Cultura Democrática, de la cual el señor Álvaro Villarraga fue representante legal en el año 2022, presentando y aceptando certificaciones laborales ajustadas, que además según el acta de conformación del junta directiva el 10/03/2022, se evidencia a tres personas que actualmente están vinculadas al CNMH. Sumado vincular al CNMH a varios amigos, se identifica de manera clara la pretensión de dar continuidad a lo que se hace en la Fundación Cultura Democrática con las acciones que está proponiendo realizar en el CNMH y que además, el señor Álvaro Villarraga en algunos días de la semana trabaja desde las instalaciones de la Fundación Cultura Democrática.*

(...)

5. *Elaborar objetos contractuales, funciones y productos entregables que no están en correlación con los honorarios pagados y hacer una asignación de honorarios teniendo como criterio el nivel de amistad y cercanía.*

(...)

6. *Excederse en el número de las contrataciones directas, ejecutando un gran porcentaje del recurso en contratos de prestación de servicios, y dejando cifras irrisorias para ejecutar directamente con las víctimas.*

(...)

Respuesta a los puntos 1, 2 y 3

Es pertinente manifestar en primer lugar que, frente a la presunta denuncia radicada ante la Secretaría de Transparencia, desde el Centro Nacional de Memoria Histórica se elevó consulta formal para conocer si efectivamente se encontraba la misma, lo cual fue solicitado mediante No. RT-CE202403206000881-1.

Respecto al proceso para adelantar el estado del arte de la investigación “*La naturaleza como víctima*”, el cual se requirió para el año 2023, se debe resaltar que, tal como se indicó en el certificado de inexistencia o insuficiencia de personal publicado en SECOP para dicho contrato, en la Dirección Técnica para la Construcción de la Memoria, el personal era insuficiente conforme a lo preceptuado en el numeral 3 del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, el artículo 3 del Decreto 1737 de 1998, el Decreto 2209 de 1998, y el artículo 2.8.4.4.5 del Decreto 1068 de 2015.

En relación a las necesidades señaladas, estas se plantearon conforme a lo expresado en los certificados de inexistencia o insuficiencia de personal publicado en SECOP, pues, en la Dirección Técnica para la Construcción de la Memoria no existe un cargo para realizar dichas actividades, ello se puede corroborar en la Resolución 267 de 2018 modificada mediante la

resolución 080 de 2020, en donde, si bien, hay efectivamente profesionales de carrera administrativa para la dirección, sus perfiles y funciones no están en el marco de la necesidad de la contratación que se presentó, como es en el caso de la necesidad sobre la revisión y retroalimentación de los diferentes resultados susceptibles de publicación de iniciativas locales y regionales, que se reitera, no está señalada como una función esencial dentro del manual de funciones de las personas asignadas a la Dirección.

De este modo, a pesar de tenerse profesionales de planta o en carrera administrativa que desarrollan dentro de sus funciones acciones relacionadas con las investigaciones del Centro y específicamente de la Dirección para la Construcción de la Memoria Histórica, en atención al número de procesos de investigación que se adelantan, y que con profesional especializado se concertó su participación, era insuficiente para alcanzar los objetivos trazados para dicha vigencia, tal como se indicó en la necesidad.

Es pertinente resaltar que, en el 2023, al estructurar los equipos de trabajo de mencionada dirección, se acordó e implementó con los profesionales especializados, funcionarios de planta, de forma consensuada lo siguiente:

- a. Dos fueron investigadoras del proyecto Naturaleza y Territorio como Víctimas.
- b. Un investigador fue coordinador del proyecto de investigación sobre César.
- c. Una profesional especializada fue lideresa de la Estrategia Iniciativas de Memoria Histórica (IMH)
- d. Un profesional fue líder del equipo de revisión y conceptualización sobre los textos de las investigaciones realizadas en el Convenio CNMH-Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación. Esta misma persona asumió el liderato de la reelaboración de la política investigativa, sus líneas de acción e instrumentos.

Lo anterior demuestra que los funcionarios de planta asumieron procesos importantes, acordes con sus perfiles que las han proyectado con importantes roles asumidos.

Para el año 2024, también de forma concertada, dos de las profesionales especializadas están como investigadoras del proyecto Naturaleza y Territorio como Víctimas; una de las funcionarias de planta se encuentra en el Informe sobre el Pueblo Rrom; otro profesional especializado lidera las revisiones de las investigaciones y otros procesos del Convenio CNMH-Ministerio de Ciencia Tecnología e Innovación, además otro funcionario de planta retomó el liderazgo de la Estrategia de Iniciativas de Memoria Histórica (IMH).

En este contexto, es evidente entender que a pesar de tener a las cinco personas profesionales especializadas en roles y encargos importantes y de liderazgo que se especificaron, así como otras seis personas de planta en distintas estrategias y acciones administrativas, el conjunto de los trabajos exigió recurrir bajo claras necesidades y especificaciones de requerimientos detallados en la planeación realizada, a la contratación de profesionales de diversos perfiles y niveles. De tal forma, en el plan de ejecución de 2024 tenemos contrataciones definidas y aprobadas no solo por la DCMH, sino con la revisión rigurosa del Equipo de la Oficina Asesora de Planeación, del Equipo Administrativo y Financiero y de la Dirección General.

Se precisa que el proceso de contratación, particularmente para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión se encuentra contemplada en la Ley 80 de 1993, por medio de la cual se expidió el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, en el artículo 32, numeral 3, definió de los contratos de prestación de servicios, indicando que: *“Artículo 32. De los contratos estatales. Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación: (...) 3. Contrato de Prestación de Servicios. Son contratos de prestación de servicios los que celebren las entidades estatales para desarrollar actividades relacionadas con la administración o funcionamiento de la entidad. Estos contratos sólo podrán celebrarse con personas naturales cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados. En ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable.”*

En concordancia con la normatividad citada, el artículo 2, numeral 4, literal h, de la Ley 1150 de 2007, respecto de la posibilidad de celebrar contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión y la modalidad de selección mediante la cual deben suscribirse, ha indicado que estos se celebran con arreglo a la modalidad de selección de contratación directa: *“Artículo 2. De las modalidades de selección. La escogencia del contratista se efectuará con arreglo a las modalidades de selección de licitación pública, selección abreviada, concurso de méritos y contratación directa, con base en las siguientes reglas: (...) 4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: (...) h) Para la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que sólo puedan encomendarse a determinadas personas naturales.”*

Ahora bien, de conformidad con el Decreto 1082 de 2015, se reguló la forma como las entidades públicas pueden celebrar los contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, indicando que se suscriben mediante la modalidad de contratación directa y se caracterizan por ser de naturaleza intelectual diferentes de los de consultoría, e incluyen actividades operativas, logísticas o asistenciales de la entidad, así: *“Artículo 2.2.1.2.1.4.9. Contratos de prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión, o para la ejecución de trabajos artísticos que solo pueden encomendarse a determinadas personas naturales. Las Entidades Estatales pueden contratar bajo la modalidad de contratación directa la prestación de servicios profesionales y de apoyo a la gestión con la persona natural o jurídica que esté en capacidad de ejecutar el objeto del contrato, siempre y cuando la Entidad Estatal verifique la idoneidad o experiencia requerida y relacionada con el área de que se trate. En este caso, no es necesario que la Entidad Estatal haya obtenido previamente varias ofertas, de lo cual el ordenador del gasto debe dejar constancia escrita. Los servicios profesionales y de apoyo a la gestión corresponden a aquellos de naturaleza intelectual diferentes a los de consultoría que se derivan del cumplimiento de las funciones de la Entidad Estatal, así como los relacionados con*

actividades operativas, logísticas, o asistenciales. La Entidad Estatal, para la contratación de trabajos artísticos que solamente puedan encomendarse a determinadas personas naturales, debe justificar esta situación en los estudios y documentos previos”

En concordancia con lo desarrollado normativamente el Consejo de Estado, Sección Tercera, en una Sentencia de unificación, expediente 41.719, del 2 de diciembre de 2013, Consejero Ponente Jaime Orlando Santofimio Gamboa, indicó en relación con los contratos de prestación de servicios lo siguiente: *“Contrato de prestación de servicios profesionales. Su objeto está determinado por el desarrollo de actividades identificables e intangibles que impliquen el desempeño de un esfuerzo o actividad, tendiente a satisfacer necesidades de las entidades estatales en lo relacionado con la gestión administrativa o funcionamiento que ellas requieran, bien sea acompañándolas, apoyándolas o soportándolas, con conocimientos especializados siempre y cuando dichos objetos estén encomendados a personas consideradas legalmente como profesionales. Se caracteriza por demandar un conocimiento intelectual cualificado: el saber profesional. Dentro de su objeto contractual pueden tener lugar actividades operativas, logísticas o asistenciales, siempre que satisfaga los requisitos antes mencionados y sea acorde con las necesidades de la Administración y el principio de planeación. Contrato de prestación de servicios de simple apoyo a la gestión. Su objeto contractual participa de las características encaminadas a desarrollar actividades identificables e intangibles. Hay lugar a su celebración en aquellos casos en donde las necesidades de la Administración no demanden la presencia de personal profesional. Aunque también se caracteriza por el desempeño de actividad intelectual, ésta se enmarca dentro de un saber propiamente técnico; igualmente involucra actividades en donde prima el esfuerzo físico o mecánico, en donde no se requiere de personal profesional.”*

En complementación con lo anterior de acuerdo con lo establecido en el artículo 32 de la Ley 80 de 1993 y el artículo 2.2.1.2.1.4.9. del Decreto 1082 de 2015, para contratar la prestación de los servicios profesionales y de apoyo a la gestión, la entidad cuenta con el Manual de Contratación y el Procedimiento de Contratación Directa prestación de servicios Profesionales y de Apoyo a la gestión en el Sistema Integrado de Gestión, a los cuales da estricto cumplimiento. Así mismo, respecto al banco de hojas de vida y los requisitos que se exigen para hacer parte de los programas que se tienen en la Dirección de Construcción, resulta preciso indicar que cada contratación obedece al ejercicio realizado por cada dependencia acorde al plan anual de adquisiciones, atendiendo la planeación estratégica de la Entidad.

Respuesta a los puntos 4, 5 y 6

Resulta preciso indicar que cada contratación que se efectúa en el Centro Nacional de Memoria Histórica, obedece al ejercicio realizado por cada dependencia acorde al plan anual de adquisiciones, y atendiendo la planeación estratégica de la Entidad. De allí que, en el caso específico de la Dirección para la Construcción de Memoria Histórica para el cumplimiento de su misionalidad, se realizó la verificación de las necesidades establecidas para efectuar la contratación de personas que, por su experticia cumplieran con los perfiles requeridos conforme

a las necesidades presentes en diversas materias, lo que dio como resultado la selección de dichas personas, sin que se configure a la luz de la normatividad vigente ningún tipo de conflicto de interés o inhabilidad.

Adicionalmente, un caso que vale la pena aclarar, debido a que en la misma denuncia anónima se presenta como una supuesta irregularidad, es el referido a una persona profesional que cuenta con un posgrado, quien ha hecho parte del equipo de seguimiento a las investigaciones. Esta persona estaba en equipo con otra persona profesional en 2023 en tal seguimiento, de forma que diseñaron y aplicaron una matriz de observación del desarrollo detallado a todas las fases de las investigaciones en curso. Con éxito hicieron el diseño, pruebas piloto, especificación de una metodología de actuación y aplicación de la matriz y entrega de cuadros periódicos de resultados de seguimiento. Dada la línea de aprendizaje y la experticia conseguidas, en la planeación de 2024, se optó por dejar solo a una de las dos profesionales, lo cual significa que se incrementó su carga de trabajo del seguimiento anual de 6 investigaciones a 17 investigaciones en curso, con distintos niveles de alcance. Al aumentarse así en más del 100% su carga de trabajo, que le implica una gran concentración y experticia.

Además, los honorarios en los contratos responden siempre a lo establecido en la tabla aprobada por el Centro mediante Resolución 384 de 2023, y quien ostenta el contrato cumple con los criterios de selección objetiva conforme a la normatividad vigente.

Las personas contratadas para los actuales equipos de investigación, refieren experiencias profesionales previas en la mayoría de los casos en el mismo CNMH, también un número importante de la Comisión de la Verdad, otras lo acreditan también de organizaciones no gubernamentales de paz, de derechos humanos y de atención de víctimas, de entidades académicas y de otros entes gubernamentales y estatales con propósitos misionales similares o relacionados. Del conjunto de contratistas de la DCMH para el año 2024, en relación con el proceso de investigaciones sólo cuatro personas han tenido algún relacionamiento anterior con *Fundación Cultura Democrática -FUCUDE-*, que son actualmente una investigadora, una integrante del equipo de seguimiento y dos asistentes de investigación. Adicionalmente, en el área IMH de 16 integrantes solo dos tuvieron relación previa con FUCUDE y en reparaciones de 17 contratistas ninguno tuvo tal relación.

Es de indicar que, como es lo normal con todas las personas profesionales contratadas, las personas relacionadas antes con FUCUDE a la vez han tenido experiencias profesionales previas con otras organizaciones sociales e instituciones de diverso tipo. Estas informaciones evidencian que no responde a la realidad la afirmación de la denuncia referida, sobre que supuestamente se elaboran *“objetos contractuales, funciones y productos entregables que no están en correlación con los honorarios pagados y hacer una asignación de honorarios teniendo como criterio el nivel de amistad y cercanía.”*, sino que se ha cumplido con la normativa previamente estipulada.

Ahora bien, la misionalidad propia de FUCUDE, la cual se basa en realizar investigaciones de los procesos de paz y conflicto armado, resulta de interés para equipos de investigación como los que se orientan desde la Dirección para la Construcción de la Memoria Histórica, por lo que,

es fuente de consulta para diversas personas, entre ellas, el Director, quien como investigador se nutre de la información que allí obra.

Por otra parte, también se están presentando situaciones irregulares con los contratos que el CNMH suscribe para realizar acciones de operador logístico, tales como:

1) Modalidad de contratación de convenio interadministrativo No. 269 – 2023 interinstitucional, obviando y omitiendo un ejercicio de licitación, además según Circular 002 de 2019 Departamento Administrativo de la Función Pública refiere que “De acuerdo con lo establecido en la normativa vigente, los contratos interadministrativos son aquellos que suscriben las entidades públicas entre sí, que pretenden el intercambio de prestaciones de servicios con contribución económica y la satisfacción de necesidades contrapuestas, rigiéndose por el Estatuto General de Contratación Pública. A su vez, los convenios se efectúan para aunar esfuerzos institucionales, con el fin de satisfacer un mismo interés y no implican necesariamente contraprestaciones mutuas como sucede en los contratos interadministrativos, de conformidad con la Ley 489 de 1998”, por ende no es tangible ni reconocible la contraprestación que brinda ALIANZA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO, con NIT 901.100.455-5 al CNMH, al contrario se percibe desde las actividades administrativas una subordinación y tercerización de servicios en el territorio nacional.

2) Sobrecosto de los eventos, lo cual se puede validar en las facturas que maneja y manipula el Operador Logístico - ALDESARROLLO.

3) Constantes incumplimientos de los requerimientos solicitados que han incidido de manera negativa, ya que se han visto afectadas las víctimas y que no han tenido ningún tipo de repercusión o alertas desde la supervisión que se le hace contrato interadministrativo con ALDESARROLLO.

(...)

Respuesta

En relación a las denuncias en donde se hace referencia a presuntas irregularidades en los contratos relacionados con el operador logístico, es preciso señalar que el CNMH llevó a cabo un estudio pormenorizado de las necesidades institucionales enmarcadas en la obligación del Estado Colombiano de avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria en el territorio nacional como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto, conforme se establece en el artículo 143 de la ley 1448 de 2011 y el Decreto 4308 de 2011.

A efectos de dar cumplimiento oportuno a estas funciones, suscribió el Contrato Interadministrativo 269 de 2023, el cual tiene por objeto: “Prestar el servicio de apoyo logístico necesario para la organización y realización de eventos institucionales, así como, el servicio de central y/o agencia de medios para el desarrollo de acciones de comunicación estratégica y tácticas definidas por la entidad para la divulgación de sus actividades misionales, para el Centro Nacional de Memoria Histórica”, contratación que se encuentra enmarcada en lo

señalado en el literal c) numeral 4º del artículo 2º de la Ley 1150 de 2007¹, y lo consagrado en el artículo 2.2.1.2.1.4.4 del Decreto 1082 de 2015².

Como consta en los estudios de sector, estudios de mercado y el estudio previo que soportó la contratación (los cuales se encuentran publicados en el SECOP II), el CNMH realizó un análisis de demanda de los servicios requeridos que contempló la contratación histórica del centro, la adquisición de objetos similares por parte de otras entidades estatales así como las cotizaciones enviadas por diferentes entidades interesadas en suplir esta necesidad, de cuyo análisis se encontró que la alianza Pública para el Desarrollo Integral – ALDESARROLLO, presentó una propuesta que cumple con los requerimientos y suple las necesidades de la entidad, resultando la más económica conforme al análisis realizado.

De igual forma de cara al análisis de la idoneidad de la misma, se evidencia que ALDESARROLLO actualmente ha suscrito como proveedor a través de SECOP II más de 19 contratos para la prestación de servicios de operación logística, los cuales tuvieron un valor de contratación total aproximado de 47 mil millones de pesos, los cuales en su mayoría se realizaron bajo la modalidad de contratación directa, con entidades como la ESAP, IGAC, SENA, Agencia para la reincorporación y la normalización entre otros.

Frente a la manifestación donde refiere que *“no es tangible ni reconocible la contraprestación que brinda ALIANZA PÚBLICA PARA EL DESARROLLO INTEGRAL - ALDESARROLLO, con NIT 901.100.455-5 al CNMH, al contrario se percibe desde las actividades administrativas una subordinación y tercerización de servicios en el territorio nacional”*, resulta importante señalar que ALDESARROLLO, es una **Entidad Pública descentralizada indirecta**, que tiene dentro de su objeto social específicamente desarrollar las actividades de operación logística así:

“(…) Prestar servicios como operador logístico, para la organización, gestión ejecución, administración y aprovisionamiento de bienes y/o servicios, servicios de aseo, cafetería, catering y los demás que demanden las entidades en sus procesos y eventos. Y prestar los servicios requeridos para la operación profesional de congresos, ferias, convenciones, seminarios, simposios, talleres y otras actividades interinstitucionales.

(…)

“33. Prestación de servicios públicos domiciliarios, de tecnologías de la información y las comunicaciones -TIC- y actividades complementarias o inherentes a los mismos, así como ser socio de empresas de servicios públicos privadas o mixtas y/o participar en cualquier tipo de asociación como uniones temporales o consorcios y en general asociarse con terceros para la creación o no de personas jurídicas nuevas o para participar en las ya existentes que tengan por objeto la prestación de los servicios o actividades enunciadas, incluida la participación en promesas de sociedades futuras...(…)”

¹ “4. Contratación directa. La modalidad de selección de contratación directa, solamente procederá en los siguientes casos: (...) c. Contratos interadministrativos, siempre que las obligaciones derivadas del mismo tengan relación directa con el objeto de la entidad ejecutora señalado en la ley o en sus reglamentos”.

² “ARTÍCULO 2.2.1.2.1.4.4. Convenios o contratos interadministrativos. La modalidad de selección para la contratación entre Entidades Estatales es la contratación directa; y en consecuencia, le es aplicable lo establecido en el artículo 2.2.1.2.1.4.1 del presente decreto”.

Por lo anterior resulta claro que, contrario a lo indicado en la comunicación, el contratista se encuentra facultado legal y estatutariamente para desarrollar el objeto contractual así como las actividades establecidas en la contratación realizada, sin que se haya evidenciado incumplimiento en el desarrollo de las obligaciones establecidas entre ambas partes.

Ahora bien, respecto a la afirmación realizada respecto a los sobrecostos por parte de ALDESARROLLO, es importante aclarar que por parte del CNMH se realiza una validación pormenorizada de las facturas presentadas por el operador logístico, verificando la correspondencia entre las mismas con las cantidades y valores aprobados previamente por cada una de las dependencias y el equipo de apoyo a la supervisión; adicionalmente, se realiza un seguimiento de los eventos, conforme a los informes y actas de recepción de los mismos por parte del CNMH, lo cual se encuentra soportado en más de 310 eventos pagos a la fecha y cuyas facturas se encuentran cargadas en SECOP.

Finalmente, en cuanto a la manifestación relacionada a los “*constantemente incumplimientos*” por parte del contratista, al igual que en la afirmación anterior, la solicitud no hace referencia de forma particular ni detallada a hechos concretos que soporten o evidencien irregularidad o incumplimiento alguno, por lo que es preciso informar que el CNMH a través de la supervisión del contrato lleva a cabo un comité de seguimiento mensual y reuniones con el operador, en las cuales se analiza cada solicitud realizada, sin que hasta el momento se configuren causales del incumplimiento a las condiciones del contrato.

En los anteriores términos, se remite respuesta en el marco de las competencias a cargo del Centro Nacional de Memoria Histórica.

Atentamente,



ÁLVARO VILLARRAGA SARMIENTO

Director Técnico

Dirección para la Construcción de Memoria Histórica