MEMORANDO

202116000088773

Bogotá, D.C., **05-04-2021**

PARA: **Dra. INGRID CORDOBA AMARILLO**
Coordinadora grupo de Ejecución y Liquidación Contractual

DE: **ALEJANDRO CEPEDA PÉREZ**
Oficina de Promoción Social
Supervisor Convenio No. 473 de 2020

ASUNTO: **ALCANCE SOLICITUD TERMINACIÓN ANTICIPADA POR MUTUO ACUERDO DEL CONVENIO DE ASOCIACION No. 473 DE 2020 RAD No. 202116000075413 del 17/03/2021.**

De manera atenta enviamos solicitud de Terminación Anticipada por Mutuo Acuerdo del Convenio de Asociación en los siguientes términos:

1. JUSTIFICACIÓN

El Ministerio de Salud y Protección Social tiene dentro de sus funciones la ejecución de la política pública en salud y promoción social en salud; la ley le ha asignado la obligación y la competencia de garantizar el proceso de implementación del PAPSIVI, definido en el marco de la política pública de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas (Ley 1448 de 2011, los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635 de 2011, y el Decreto reglamentario 4800 de 2011 (compilado por el Decreto No. 1084 de 2015) y la Ley 2078 del 8 de enero de 2021 que prorroga la vigencia de la Ley 1448 de 2011 hasta el 10 de junio de 2031. Es también obligación del Ministerio dar cumplimiento del indicador establecido en el actual Plan Nacional de Desarrollo para la vigencia 2020 y 2021, así como el indicador del CONPES 3726 DE 2012, toda vez que de no brindarse la atención a la población que la requiere, se generaría una situación de incumplimiento de la meta establecida en los indicadores señalados y se dificultaría dar respuesta a los requerimientos de decisiones judiciales de sentencias de restitución de tierras y justicia y paz, lo cual expone al Ministerio a reproches por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional y los despachos judiciales que velan por la continuidad en la atención a las víctimas. Mucho más cuando la presente administración está altamente comprometida con el cumplimiento de los deberes legales y la protección a la población vulnerable.

Atendiendo a su obligación el Ministerio, consideró que, atendiendo a los principios de eficiencia, eficacia y economía, el instrumento jurídico era la contratación a través de Entidades sin Ánimo de Lucro. Los convenios administrativos permiten vincular la sociedad civil y lograr sinergias de recursos y esfuerzos entre el Estado y organizaciones privada para obtener un mayor respaldo en el proceso de atención psicosocial reduciendo la probabilidad de afectar la calidad y la cobertura de la atención en aras de llegar a las metas trazadas.

De conformidad con lo anterior, se adelantó el proceso competitivo regulado por el Decreto 092 de 2017 No. MSPS-RE-009-2020, el cual se adelantó por grupos de departamentos. Como resultado de dicho proceso competitivo se expidió la Resolución No. 1350 del 6 de agosto de 2020 mediante la cual se adjudicó el Grupo No. 2 del proceso competitivo régimen especial No. MSPS-RE-009-2020 a la UNION TEMPORAL UT VICTIMAS representada

legalmente por Andrea del Pilar Aristizábal Rodríguez, identificada con cédula de ciudadanía, No. 1.012.358.605, de conformidad con las razones expuestas en la parte motiva de dicho acto administrativo. En virtud de este acto, se suscribió el Convenio de Asociación No 473 de 2020, entre dicho proponente y este Ministerio.

El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas – PAPSIVI tiene dos (2) componentes: la ***Atención Psicosocial y la Atención Integral en Salud con enfoque psicosocial***; el primero se centra en el daño y las afectaciones psicosociales y, el segundo, a la comprensión e intervención sobre las posibles afectaciones que sobre la salud física y mental han experimentado las personas víctimas del conflicto armado. Adicionalmente, incorpora cuatro (4) estrategias transversales: ***Coordinación Nación – Territorio, Participación Efectiva de las Víctimas del Conflicto Armado, Desarrollo del Talento Humano, y Seguimiento y Monitoreo***.

El componente de atención psicosocial se implementa en las modalidades de atención individual, familiar y comunitaria a través de planes de atención, haciendo uso de las orientaciones metodológicas definidas en la estrategia de atención psicosocial, las cuales tienen una duración de ocho (8) sesiones en las dos primeras modalidades y seis (6) sesiones en la tercera. Cada sesión debe ser desarrollada con una periodicidad semanal, durante dos (2) meses, y debe ser registrada en el aplicativo web (Papsivi) dispuesto por el Ministerio para tal fin. La atención se desarrolla por ciclos de atención, desde la focalización hasta el cierre de los planes de atención. Así el convenio de asociación se estructuró e inició ejecución el 31 de agosto de 2020, de la siguiente manera:

Tabla No 1. Planeación inicial de los ciclos de atención.

VIGENCIA	CICLOS DEFINIDOS	CRONOGRAMA	ACTIVIDAD PROGRAMADA POR CICLO
2020	CICLO I	Del 14 de septiembre al 31 de octubre de 2020	Selección y contratación del talento humano. 1 jornada de formación inicial. Realización de reuniones iniciales de articulación con MPEV, entidades territoriales, EAPB e IPS y Entidades del SNARIV. Atención psicosocial de al menos 7.595 víctimas y acciones específicas de desarrollo del componente de atención integral en salud, de los ejes de Coordinación Nación Territorio, de Participación Efectiva de Victimas y de Seguimiento técnico. 1 jornada de cuidado emocional. Reuniones de seguimiento y monitoreo a nivel territorial con MPEV y Entidades Territoriales.
	CICLO II	Del 2 de noviembre al 20 de diciembre de 2020	Atención psicosocial de al menos 7.595 víctimas y acciones específicas de desarrollo del componente de atención integral en salud, de los ejes de Coordinación Nación Territorio, de Participación Efectiva de Victimas y de Seguimiento técnico. 1 jornada de cuidado emocional. Reuniones de seguimiento y monitoreo a nivel territorial con MPEV y Entidades Territoriales.
2021	CICLO III	Del 11 de enero al 15 de marzo de 2021	1 jornada de fortalecimiento técnico. Atención psicosocial de al menos 3.636 víctimas y acciones específicas de desarrollo del componente de atención integral en salud, de los ejes de Coordinación Nación Territorio, de Participación Efectiva de Victimas y de Seguimiento técnico. 1 jornada de cuidado emocional. Reuniones de seguimiento y monitoreo a nivel territorial con MPEV y Entidades Territoriales.
	CICLO IV	Del 22 de marzo al 21 de mayo de 2021	Atención psicosocial de al menos 3.636 víctimas y acciones específicas de desarrollo del componente de atención integral en

			salud, de los ejes de Coordinación Nación Territorio, de Participación Efectiva de Victimas y de Seguimiento técnico. 1 jornada de cuidado emocional. Reuniones de seguimiento y monitoreo a nivel territorial con MPEV y Entidades Territoriales.
	CICLO V	Del 22 de mayo al 16 de julio de 2021	Atención psicosocial de al menos 3.636 víctimas y acciones específicas de desarrollo del componente de atención integral en salud, de los ejes de Coordinación Nación Territorio, de Participación Efectiva de Victimas y de Seguimiento técnico. 1 jornada de cuidado emocional. Reuniones de seguimiento y monitoreo a nivel territorial con MPEV y Entidades Territoriales.

Durante la ejecución del Convenio No 473 de 2020, y en cumplimiento de los artículos 4, 14 al 18 de la Ley 80 de 1993, los artículos 11 y 17 de la Ley 1150 de 2007 y, el artículo 86 de la Ley 1474 de 2011, con ocasión de la actividad contractual, la supervisión ha adelantado los procedimientos necesarios para velar por la cumplida ejecución de las obligaciones convenidas, obtener la satisfacción del objeto y satisfacer la necesidad que con el instrumento jurídico. La supervisión ha vigilado permanentemente la correcta ejecución del objeto y las obligaciones pactadas, realizando seguimiento y acompañamiento técnico, administrativo, financiero, contable y jurídico, presencial y virtual, al Asociado, buscando, además, solucionar oportuna y eficazmente las inquietudes y diferencias surgidas con el mismo objetivo de cumplimiento.

Cumplidos los requisitos de perfeccionamiento y ejecución del contrato, y ante la identificación de dificultades en la correcta ejecución de las obligaciones contractuales por parte del Asociado, evidenciadas desde las primeras semanas de realización del Convenio. En efecto, la ejecución del convenio requería la
consolidación de la base de datos del equipo de trabajo necesario para la implementación del proceso.

El defecto en la formación del equipo de trabajo retrasó la ejecución del primer ciclo de atención. En estas condiciones, se acordó con la UT Víctimas la formulación de un Plan de Mejoramiento, con el fin de satisfacer la necesidad para la cual se adelantó la contratación; esto, en el marco de las buenas prácticas de gestión contractual establecidas por este Ministerio (Manual de Contratación Capítulo 13 - Buenas Prácticas de la Gestión Contractual).

En virtud de las facultades otorgadas al comité asesor del convenio, definidas en el literal B de la Cláusula Décima Quinta del Convenio el cual establece "*Revisar y concertar el Plan Operativo y cronograma, para someterlo a aprobación del Supervisor del Convenio"* , y "*Efectuar los ajustes necesarios en el Plan Operativo y cronograma para la adecuada implementación del Convenio que no exceda el tope de los rubros aprobados*", se revisó y concertó en el comité asesor de fecha 29 de diciembre el Plan de Mejoramiento y ese Plan de Mejoramiento se conceptuó, para el trámite ante el tercer comité técnico de seguimiento pactado en el literal A de la Cláusula Décima Quinta del Convenio que establece: "*Hacer las modificaciones al Anexo de Especificaciones Técnicas PAPSIVI que sean necesarias para el cumplimiento de las metas y actividades acorde con los procesos técnicos vigentes y definir el escenario de implementación del PAPSIVI para cada grupo de entidades territoriales adjudicadas, según las medidas adoptadas directamente por el MSPS, el Gobierno Nacional y los Gobiernos Locales para la respuesta a la emergencia sanitaria por Coronavirus (COVID-19). Dichas modificaciones podrán realizarse siempre y cuando no se afecte el objeto del convenio ni el presupuesto establecido en los Estudios Previos"*. Mediante este plan de mejoramiento se ajustó el Plan Operativo y Cronograma para cumplir con los ciclos de atención dentro del plazo de ejecución establecido (hasta 31 de julio de 2021), el cual fue aprobado por el supervisor en el Comité Técnico de Seguimiento realizado el 31 de diciembre de 2020.

Así las cosas, el Plan Operativo y Cronograma ajustado y aprobado de acuerdo con el plan de mejoramiento se estableció así:

Tabla No 3. Resumen Plan de Mejoramiento.

ACTIVIDAD PLAN OPERATIVO	VIGENCIA PLAN DE MEJORAMIENTO	METAS DE ATENCIÓN PLAN MEJORAMIENTO-PLAN OPERATIVO	CRONOGRAMA PLAN DE MEJORAMIENTO
CICLO I	2020	9.078	Del 9 de octubre al 6 de diciembre de 2021 (para casos especiales 13 de diciembre)
CICLO II	2020-2021	10.916	Del 14 de diciembre de 2020 al 14 de febrero 2021
CICLO III	2021	Supeditado a la focalización para priorización. Meta establecida en el 2021 de 10.908 establecida en Anexo Técnico (meta para programación de atención psicosocial)	Del 15 de febrero al 11 de abril de 2021
CICLO IV			Del 12 de abril al 30 de mayo 2021
CICLO V			Del 31 mayo al 19 de julio- 2021

No obstante, el propósito se frustró especialmente por renuncias del personal contratado por el Asociado, por el presunto incumplimiento en el pago de honorarios, no entrega de insumos, entre otros, lo cual, aunado a la no entrega de información financiera y técnica o la entrega de información imprecisa sobre la ejecución del convenio de asociación, dificultaron el seguimiento técnico por parte del Ministerio, el cual evidenció que no se pudieron cumplir los ciclos I y II.

Es de agregar que, durante la ejecución del plan de mejoramiento la supervisión, bajo sus facultades de control, seguimiento y vigilancia, ha solicitado a la UT Víctimas la ejecución oportuna y eficiente, y las explicaciones y soportes que le permitan considerar el estado de cumplimiento del Convenio.

Las faltas recurrentes y reiteradas han dado ocasión ,a la fecha a doce (12) requerimientos contractuales (ver tabla 4) , los cuales, al no ser respondidos por parte de la UT VICTIMAS de forma consistente y completa, han llevado a que se radique ante el ordenador del gasto, el inicio de tres (3) procesos administrativos sancionatorios (ver tabla 5): dos (2) multas y una (1) sanción penal pecuniaria, los dos primeros para conminar al Asociado al cumplimiento de la entrega de los informes financieros y técnicos correspondientes a la ejecución, y el último a efecto de la sanción penal pecuniaria por presunto incumplimiento de compromisos específicos del convenio.

Tabla No .4 Requerimientos efectuados por la supervisión durante la ejecución del convenio

RADICADO Y FECHA	COMPROMISOS PRESUNTAMENTE INCUMPLIDOS	RESPUESTA DEL ASOCIADO	ONSERVACIÓN
Primer requerimiento radicado No. 202016101335101 del 28 de agosto de 2020	Compromiso General No 20 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Repuesta correo 28 de agosto de 2020	SUBSANA
Segundo requerimiento radicado No. 202016101465171 del	Compromisos generales del asociado No. 1, 2 y 6 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Respuesta al segundo requerimiento: correo electrónico enviado el 23 de septiembre de 2020	SUBSANA PARCIALMENTE

19 de septiembre de 2020.			
Alcance segundo requerimiento radicado no. 202016101487051 del 23 de septiembre de 2020	Compromisos generales del asociado No. 1, 2 y 6 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Respuesta al segundo requerimiento: correo electrónico enviado el 23 de septiembre de 2020	SUBSANA PARCIALMENTE
Reiteración requerimiento radicado No. 202016101527691 del 28 de septiembre de 2020	Compromisos Generales del Asociado No. 1, 2 y 6 ,9, 13 y 14 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Respuesta a la reiteración del segundo requerimiento: correo electrónico enviado el 23 de septiembre de 2020	SUBSANA PARCIALMENTE
Tercer requerimiento radicado no. 202016101620161 del 16 de octubre de 2020	Compromisos generales del asociado No. 1, 2 y 6 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Respuesta al tercer requerimiento: correo electrónico enviado el 20 de octubre de 2020	SUBSANA PARCIALMENTE
Alcance requerimiento tres enviado mediante correo electrónico del 26 de octubre de 2020	Compromisos generales del asociado No. 6 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Repuesta alcance correo 30 de octubre de 2020	SUBSANA
Cuarto requerimiento radicado No. 2020216001771661 del 10 de noviembre de 2020	Compromisos generales del asociado 1, 5, 25, 35 y producto No. 1 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Repuesta cuarto requerimiento correo 13 noviembre de 2020	SUBSANA PARCIAMENTE
Quinto requerimiento radicado No. 202016001791851 del 12 de noviembre de 2020	Compromisos generales del asociado 6, 11, 12, 24, 25 y producto No. 1 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Respuesta a quinto requerimiento, plazo para entrega el 13 se noviembre de 2020, prórroga hasta el 19 de noviembre, respuesta el 27 de noviembre extemporánea).	NO SUBSANA
Sexto requerimiento radicado No. 202016101874641 del 25 de noviembre de 2020	Compromisos generales del asociado No. 1, 6, 7, 8, 25 y 28 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Respuesta al sexto requerimiento: plazo para entregar el 30 de noviembre de 2020. respuesta, prorroga hasta el 5 de diciembre, entregada el 3 de diciembre de 2020.	SUBSANA PARCIALMENTE
Séptimo requerimiento radicado No. 202016001903131 del 30 de noviembre de 2020	Compromisos generales No. 1, 4, 6, 25, 28, y 35 y específicos del asociado No. 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 15, 16, 19, 20 y 21, de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Respuesta al séptimo requerimiento: plazo para entregar 4 de diciembre de 2020. prorroga hasta el 16 de diciembre. entregada el 20 de diciembre de 2020 (entregada por fuera de los términos establecidos)	SUBSANA PARCIALMENTE
Octavo requerimiento radicado No. 202016101939951 del 7 de diciembre de 2020	Compromisos generales del asociado No. 1, 8 y 28 y compromisos específicos: 4, 5, 15, 16, 20 y 21 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Respuesta al octavo requerimiento: plazo para entregar 9 de diciembre de 2020. prorroga hasta el 16 de diciembre. Entregada el 17 de	SUBSANA PARCIALMENTE

		diciembre de 2020 (entregada por fuera de los términos establecidos).	
Noveno requerimiento radicado No. 20211610007551 del 19 de enero de 2021	Compromisos generales del asociado No. 1, 8 y 28 y compromiso específico No 19 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Respuesta al noveno requerimiento: plazo para entregar 21 de enero de 2021. entregado el 26 de enero de 2021 (entregada por fuera de los términos establecidos). No se concedió la prórroga solicitada.	SUBSANA PARCIALMENTE
Décimo requerimiento radicado No. 20211600012641 del 26 de enero de 2021	Compromiso general del asociado No 12 y del parágrafo primero "informes" y compromiso específico No. 9 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Repuesta al requerimiento décimo del 24 de febrero de 2020.	SUBSANA PARCIALMENTE
Undécimo requerimiento No. 20211610031709 1 del 25 de febrero de 2021	Compromisos generales del asociado No. 1, 8, 25, 28 y 35 y compromisos específicos 14, 19, 20 y 25 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Respuesta al requerimiento once del 1 de marzo de 2021	NO SUBSANA
Doceavo requerimiento radicado No. 02116100393431 del 09 de marzo de 2021	Compromisos generales No. 1, 4, 6, 8, 9, 11, 12, 24, 28, 34 y 35 y específicos del asociado No. 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 14, 15, 16, 18, 19, 20, 21 de la CLÁUSULA SÉPTIMA	Plazo para responder 19 de marzo. NO SE DIO RESPUESTA	NO SUBSANA

Tabla No .5 Procesos Sancionatorios

SANCIONATORIO MULTA DE CARÁCTER FINANCIERO	Presunto incumplimiento de los compromisos generales No 6, 14 y 24
SANCIONATORIO MULTA CARÁCTER TÉCNICO	Presunto incumplimiento del compromiso general No 13 y específicos 4, 5, 6 y 15
SANCIONATORIO INCUMPLIMIENTO PARCIAL	Presunto incumplimiento de los compromisos generales No 1, 2, 4, 6, 8, 11, 12, 14, 28, 35 y específicos 3, 7, 10, 11, 12, 14, 16, 18, 19, 20, 21, 24 y 25.

A la fecha, el Asociado ya ha sido convocado a audiencia en el marco del proceso por la primera solicitud de multa radicada por esta Supervisión; para los otros dos procesos, se presentaron observaciones por parte del Grupo de Ejecución y Liquidación Contractual, observaciones que se encuentran en revisión y ajustes por parte de la Supervisión, sin que haya llegado al ordenador el insumo necesario para el inicio de los procesos sancionatorios a los que haya lugar

Para el Ministerio es claro que más allá de las incidencias contractuales, lo importante son las víctimas, es sobre ellas que recae la atención y son ellas el objeto de ocupación del Ministerio; en ese orden de prioridad, de manera adicional y concomitantemente a los requerimientos contractuales y a la solicitud de los procesos sancionatorios, la supervisión ha estado trabajando continuamente para adelantar los procesos propios de la implementación del programa PAPSIVI y atender las diferentes situaciones que se han generado durante la ejecución del convenio, todo con el propósito de cumplir con las metas y objetivos del convenio, buscando el impulso y coadyuvando en la gestión de los diferentes procesos técnicos, administrativos y operativos requeridos para que se brinde la atención a las víctimas del conflicto armado.

En la siguiente tabla, se detallan las acciones paralelas desarrolladas por la supervisión las cuales buscaron la implementación del convenio según el objetivo pactado, la garantía del debido proceso y las acciones administrativas

para conminar al asociado hacia la garantía de una implementación oportuna, adecuada y pertinente de los procesos de atención a las víctimas del conflicto armado.

Tabla No .5 Actividades realizadas por la supervisión durante la ejecución del convenio

ACCIONES DE SUPERVISIÓN		MESES								
		ago-20	sep-20	oct-20	nov-20	dic-20	ene-21	feb-21	mar-21	
Actividad	Descripción de la actividad									
ACOMPAÑAMIENTO TÉCNICO Y FINANCIERO PARA LA CORRECTA EJECUCION DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN										
SEGUIMIENTO Y MONITOREO DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN										
PROCESOS ADMINISTRATIVOS PARA EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO DE ASOCIACIÓN										
COMITÉS DEL CONVENIO										
REQUERIMIENTOS DE ENTES DE CONTROL										
RESPUESTA A REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN										

Ver cuadro desagregado adjunto.

Considerando, que el 15 de febrero de 2021 debía haber iniciado el III ciclo de atención, mediante los oficios identificados con radicados Minsalud No. 202116100285291 y 202116000317411 de 19 y 25 de febrero de 2021 respectivamente, la supervisión no autorizó el inicio del ciclo III toda vez que:

- La programación del tercer ciclo debió iniciar el 15 de febrero de 2021 (según Plan de Mejoramiento), por lo que para la fecha resultaba extemporáneo, y afectaba el cumplimiento de los ciclos restantes.
- No se contaba con información de focalización de las víctimas para el tercer ciclo, el cual estaba programado (según Plan de mejoramiento) para llevarse a cabo del 20 de enero de 2021 hasta el 1° de febrero de 2021, por ser requisito previo para su inicio.
- Los documentos remitidos por el Asociado para el soporte de la priorización para la atención de las víctimas en el tercer ciclo, no se ajustaban a los criterios establecidos en el anexo técnico del Convenio de asociación (Pág. 31).
- No se presentaron cifras ni datos provenientes de los ciclos I y II, que permitan analizar la priorización para el Ciclo III del convenio de asociación.
- No se contaba con información financiera, ni informes mensuales de ejecución presupuestal y contable para determinar la viabilidad y razonabilidad de la propuesta de priorización.

Revisado el cronograma establecido en el Anexo Técnico del Convenio y el cronograma aprobado con el Plan de Mejoramiento, la supervisión efectúo el análisis de la ejecución de los ciclos de atención, el cual arrojó el siguiente resultado:

Tabla No 6. Comparativo cronograma inicial, cronograma plan de mejoramiento y ejecución a la fecha

ACTIVIDAD	EJECUCIÓN EN CRONOGAMA PLANEACION INICIAL	EJECUCIÓN EN CRONOGRAMA PLAN DE MEJORAMIENTO	EJECUCIÓN A LA FECHA
CICLO I	Del 14 de septiembre al 31 de octubre de 2020	Del 9 de octubre al 6 de diciembre de 2021 (para casos especiales 13 de diciembre)	En visitas de seguimiento y monitoreo realizadas durante el mes de febrero de 2021 se evidenció que la mayoría de profesionales finalizaron el ciclo I de acuerdo con lo establecido en el anexo técnico,

			entre el 6 y el 13 de diciembre de 2020. Sin embargo se presentaron retrasos en el cargue del aplicativo PAPSIVI lo que aunado a la falta de reporte de ejecución técnica del asociado impidió a la supervisión verificar el total de la meta del ciclo I.
CICLO II	Del 2 de noviembre al 20 de diciembre de 2020	Del 14 de diciembre de 2020 al 14 de febrero 2021	En las visitas de seguimiento y monitoreo realizadas durante el mes de febrero se identificaron municipios en donde los profesionales iniciaron los planes de atención del ciclo II entre la segunda y tercera semana de enero, no el 14 de diciembre como había sido aprobado en el plan de mejoramiento. Así un número alto de profesionales finalizaron los planes de atención de este ciclo el 28 de febrero de 2021, es decir con posterioridad a la fecha establecida en el cronograma. Adicionalmente en el aplicativo PASIVI con corte a 28 de febrero de 2021. está cargada una meta acumulada de 12.994 (que están en validación) del total de 19.889 correspondiente a la meta establecida para el 2020.
CICLO III	Del 11 de enero al 15 de marzo de 2021	Del 15 de febrero al 11 de abril de 2021	No ha iniciado (No fue viable la aprobación de su inicio por parte de la supervisión)
CICLO IV	Del 22 de marzo al 21 de mayo de 2021	Del 12 de abril al 30 de mayo 2021	Riesgo de no ejecución por superar el plazo de ejecución del convenio
CICLO V	Del 22 de mayo al 16 de julio de 2021	Del 31 mayo al 19 de julio-2021	Riesgo de no ejecución por superar el plazo del convenio

Fuente: Oficina de Promoción Social - Ministerio de Salud y Protección Social. Marzo de 2021.

Es de anotar que, durante la ejecución del convenio, la supervisión ha tenido que atender múltiples solicitudes de la Procuraduría General de la Nación y algunas provinciales, Contraloría General de la Republica, Mesas de Participación Efectiva de las Víctimas Departamentales y Nacional, Personerías municipales, Representantes del Congreso de la República, Secretarías de Salud, Medios de Comunicación, Unidad de Búsqueda, Profesionales psicosociales y Juzgados de Restitución de Tierras – Cundinamarca, entre otros, en las cuales solicitan que la atención no se paralice y se continúe en las condiciones establecidas en los lineamientos PAPSIVI.

Como consecuencia de la situación expuesta anteriormente y frente a la imposibilidad por parte de este Ministerio de: 1. Aprobar la priorización territorial remitida para el Ciclo III, 2. Dar inicio al referido ciclo de atención de acuerdo con

lo señalado en el Convenio de Asociación No. 473 de 2020[1], y 3. Implementar dentro del plazo de ejecución del Convenio (31 de julio de 2021) la totalidad de ciclos de atención pactados (ciclos III, IV y V), la supervisión, buscando atender el interés general y los fines de la contratación, en especial el cumplimiento de los fines estatales (…servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución[2] …) y con el máximo objetivo de garantizar la atención inmediata a las víctimas del conflicto armado, exploró las diferentes alternativas jurídicas con las que se cuenta para continuar prestando la atención psicosocial desde un enfoque de acción sin daño.

En este sentido teniendo en cuenta que las dificultades que han estado presentes desde el inicio de la ejecución contractual no son posibles de superar en el corto plazo por parte del Asociado ,lo cual redunda en la imposibilidad de dar cumplimiento a las metas de atención dentro del plazo pactado, con la consecuente vulneración de los derechos de la población desatendida en virtud de la inoportunidad o mala calidad de la atención psicosocial contratada, se hace necesario explorar y analizar las alternativas que permitirían terminar el vínculo contractual con el Asociado de modo que la Administración pueda acudir a otros mecanismos jurídicos para reanudar la atención psicosocial de la población desatendida en el marco del Convenio de Asociación No. 473 de 2020.

En este sentido, dados los rezagos en la ejecución contractual, los mecanismos de que dota a la ley a la Administración para compeler al cumplimiento de las obligaciones de ejecución retardada, no ofrecen verdaderas situaciones de apoyo a las víctimas. De otra parte, la Administración no puede exonerar el incumplimiento. Por lo que se ve abocada a un ejercicio de ponderación.

Siendo la atención a las víctimas el objetivo prioritario y, mostrada y demostrada la incapacidad del asociado para cumplir con sus obligaciones, lo que ordena la razón es buscar una salida que permita atender a la necesidad sin eximir de responsabilidad al que esté en la obligación de responder por sus compromisos. Desde esta perspectiva del gobierno contractual se tiene que la ley autoriza adelantar la sanción administrativa contractual de afectación de la cláusula penal, aún a la terminación del vínculo convencional, en la etapa de liquidación.

Desde el punto de la atención a las víctimas, los procedimientos administrativos sancionatorios dentro de la vigencia del contrato, ralentizan los procesos de atención integral a las víctimas. El atraso en la atención expondría al Ministerio a sanciones o fallos por parte de los diferentes tribunales que vigilan la garantía del derecho que tienen las víctimas a la rehabilitación y al ejercicio de las funciones de control de los entes concernidos que censuraría la falta de gestión administrativa para salvar lo que a todas luces es una situación de amenaza a quienes deben ser objeto de protección.

Así las cosas, en aras de buscar una solución eficaz y eficiente y teniendo como línea rectora la atención a las víctimas del conflicto armado, en el Comité Técnico de Seguimiento realizado el día diez (10) de marzo de 2021 (el cual está integrado por la supervisión del convenio y la representante legal del Asociado), se plantearon las diferentes alternativas jurídicas disponibles para evitar continuar con la vulneración de los derechos de las víctimas materializada en la no prestación idónea y oportuna de la atención psicosocial que estas requieren. Dentro de las opciones analizadas se exploró la posibilidad de terminación anticipada y de mutuo acuerdo del Convenio, para luego de realizar el cruce de cuentas respectivo, proceder a la liquidación inmediata del mismo y dentro del proceso de liquidación exigir administrativamente las responsabilidades a las que haya lugar imputadas al contratista.

De acuerdo a lo anterior, y considerando que el tipo de convenio suscrito (Convenio de Asociación con una Entidad

[1] CLÁUSULA SÉPTIMA. COMPROMISOS Y PROHIBICIONES DE LAS PARTES, literal A. [COMPROMISOS] ESPECÍFICOS DEL ASOCIADO, numeral 3.
[2] Constitución Nacional Artículo 2

Privada sin Ánimo de Lucro) imposibilita el inicio de procedimientos administrativos sancionatorios tendientes a determinar la procedencia de aplicación de las cláusulas excepcionales de terminación unilateral o caducidad, sólo le queda a este Ministerio la opción de aceptar la solicitud de terminación anticipada elevada por la Unión Temporal Víctimas mediante radicado el 11 de marzo de 2021 identificado con radicado Minsalud No 202142300430312 del 11 de marzo de 2021, y con alcances radicados con el No. 202142300474872_00001 del 18 de marzo de 2021 y Radicado No.. 202142300556222 del 5 de abril de 2021 del sistema ORFEO de este Ministerio dado que, para frenar la revictimización de la población desatendida, se requieren acciones inmediatas que, no se pueden implementar, sino terminado el convenio. Lo anterior, sin perjuicio de la potestad que tiene la Administración en el marco del proceso liquidatario del convenio de adelantar las acciones que se estime pertinentes para determinar la responsabilidad del Asociado a través de los procesos administrativos sancionatorios correspondientes.

Es importante recalcar que, para la Supervisión, aceptar la terminación anticipada de mutuo acuerdo solicitada por la Unión Temporal es un mecanismo para evitar una revictimización y la generación de acciones con daño para las víctimas del conflicto armado, esto, porque como se indicó anteriormente, dadas las condiciones de ejecución actuales del convenio, los presuntos incumplimientos por parte del Asociado que se han presentado y que han retrasado la ejecución de la atención son de tal envergadura que no podrán ser superadas el corto plazo de modo que la única forma de restablecer el derecho, garantizar la atención y evitar la revictimización de la población es tomar acciones inmediatas que permitan que las víctimas puedan ser atendidas por otros operadores y así propender porque la implementación de los procesos de atención integral se desarrollen en los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011 y demás normas que regulan la materia.

Proactivamente, la atención a las víctimas, se planea a través de una reasignación a operadores ya establecidos de la población objeto de especial atención, para que sean atendidos de forma inmediata y se compensen los atrasos de los que da cuenta este documento.

De acuerdo a lo anterior, en ningún momento, se considera la terminación anticipada del Convenio sea una herramienta para evitar adelantar los procesos sancionatorios por incumplimiento del convenio (sanción penal pecuniaria), o para condonar presuntos incumplimientos. En efecto, tal como se estableció en la sesión de comité técnico llevada a cabo el 11 de marzo de 2021 pese a que se suscriba el acta de terminación anticipada del Convenio 473, el Ministerio adelantará las acciones necesarias para determinar la responsabilidad del Asociado UT Victimas en el presunto incumplimiento de las obligaciones pactadas en el convenio.

En el espacio del citado Comité Técnico de Seguimiento, la representante legal de la UT Victimas manifestó que cuentan con los documentos y soportes que pueden determinar el cumplimiento del convenio a la fecha, pero que comprenden que ya no es posible en el plazo contractual establecido adelantar los ciclos de atención III, IV y V, por lo que, manifestó su disposición para adelantar una terminación anticipada del Convenio, situación de fue formalizada mediante documento de aceptación radicado el 11 de marzo de 2021 identificado con radicado Minsalud No 202142300430312 del 11 de marzo de 2021, y con alcances radicados con el No. 202142300474872_00001 del 18 de marzo de 2021 y Radicado No.202142300556222 del 5 de abril de 2021 del sistema ORFEO de este Ministerio, en la cual señalan: "*Que la UT Víctimas ha venido ejecutando de manera cabal las actividades y el objeto suscrito entre las partes, que el convenio ha tenido modificaciones constantes sobre los escenarios de implementación en consecuencia a la pandemia mundial COVID 19 y no son estos imputables al contratista, pero, a su vez han impedido el cumplimiento del cronograma que inicialmente se propuso.*
2. Que de acuerdo con el oficio recibido por parte del MINSALUD el 25 de febrero del presente se evidencia imposibilidad por las partes garantizar la totalidad de los ciclos dispuestos en el convenio en el plazo de ejecución pactado, esto es, hasta el 31 de julio de 2021.
3. Que hemos evidenciado y puesto en conocimiento dificultades de comunicación entre el profesional ESAU ARDILLA

quién funge como supervisor delegado en el área técnica y la UT Víctimas, dichas dificultades han venido aumentando con el trascurrir del tiempo de ejecución, al punto de haber solicitado en su momento cambio de profesional delegado.
4. Que existe por parte del ministerio imposibilidad de aprobar la priorización territorial remitida para el ciclo número tres (3) y con ello la consecuente inviabilidad para dar inicio al referido ciclo.
5. Que la Unión Temporal Víctimas conoce las acciones jurídicas y derechos consagrados en la ley que permite dar por terminado de manera anticipada el convenio de asociación y que le Ministerio de Salud y Protección Social en comité técnico también dispuso dicho mecanismo como posible solución a las dificultades en tiempos y plazos que hemos venido manifestando según cronograma y plan de trabajo del convenio de asociación".

En relación con los argumentos expuestos por la Unión Temporal como sustento para solicitar la terminación anticipada del Convenio de Asociación No. 463 de 2020, los mismos serán analizados en el marco del proceso administrativo sancionatorio pertinente para efectos de determinar la existencia de responsabilidad por parte del contratista o la presencia de alguna causal eximente de responsabilidad que le exonere.

Análisis de la terminación anticipada frente al Objeto del Convenio y propósito legal:

El Programa de Atención Psicosocial y Salud Integral a Víctimas PAPSIVI, forma parte de las medidas de asistencia en salud y rehabilitación física, mental y psicosocial emanadas en la Ley 1448 de 2011, las cuales buscan el restablecimiento de las condiciones físicas, mentales y psicosociales de la población víctima y la garantía del derecho a la salud, dentro de unos marcos éticos que permitan la dignificación y la recuperación de los efectos ocasionados como consecuencia de las Graves Violaciones a los Derechos Humanos (DDHH) e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario (IDIH) en el marco del conflicto armado en Colombia.

En virtud de lo anterior, la Supervisión del Convenio considera viable la terminación por mutuo acuerdo del Convenio de Asociación No. 473 de 2020, dado que **es necesario garantizar la atención oportuna y adecuada a las víctimas del conflicto armado** en los departamentos del Grupo 2 (Meta, Huila, Tolima, Cundinamarca, Caquetá, Santander, Nariño, Caldas, Risaralda, Quindío, Putumayo, Bogotá, D.C., Casanare y Boyacá), en aras de dar cumplimiento al Plan de Desarrollo, al Conpes y a las órdenes y sentencias judiciales que amparan los derechos de las víctimas del conflicto armado, lo anterior por cuanto las dificultades en la ejecución del convenio, y la falta de soportes e información de la misma, han generado atrasos que obstaculizan al Ministerio en la garantía de los derechos de la población objetivo.

En síntesis, la propuesta de terminación anticipada del Convenio 473 de 2020, le permitirá al Ministerio abordar con inmediatez la implementación del Papsivi y, específicamente, frente a la atención psicosocial los ciclos III, IV y V, garantizando la continuidad del proceso de atención a las víctimas de los departamentos del Grupo 2 y con ello, el derecho a las medidas de rehabilitación, buscando la mitigación de las afectaciones psicosociales y en salud física y mental, consecuencia de la vulneración a los derechos humanos en el marco del conflicto armado.

Por otro lado, en caso de no lograr la materialización de dicha propuesta, se estaría fracturando la continuidad del proceso y, adicionalmente, las controversias surgidas dentro de la ejecución de dicho convenio, conducirían a generar una revictimización para ellas, dado que "los p*rocesos de acción sin daño se deben construir al suponer que la población hacia la que se orientan las medidas de atención, asistencia y reparación, han sido afectadas y pueden experimentar diversas formas de sufrimiento emocional"*, situación que sumada al cumplimiento de las sentencias [Corte Interamericana de Derechos Humanos, Corte Constitucional, Tribunal Superior de Justicia y Paz y Tribunales de Restitución de Tierras] y la aplicación de medidas cautelares, se hace necesario continuar con la implementación del PAPSIVI. Finalmente, la no continuidad en el proceso de atención, generaría una situación de riesgo de incumplimiento de la meta establecida en el indicador del PND 2018 -2022, el CONPES 3726 y se dificultaría dar respuesta a los requerimientos de decisiones judiciales de sentencias de restitución de tierras, justicia y paz, y Corte

Interamericana de Derechos Humanos, lo cual expone al Minsalud ante las advertencias sobre los problemas de continuidad en la atención a las víctimas por parte de la Procuraduría General de la Nación, la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo, la Corte Constitucional y los jueces.

En este contexto, la Oficina de Promoción Social[i], cumpliendo con la carga de planeación que evita asumir decisiones administrativas irreflexivas, analizó varias alternativas para minimizar las acciones con daño[3] a las víctimas del conflicto armado en virtud de la terminación del convenio, que asegure que la implementación de los procesos de atención integral se desarrollen en los términos establecidos en la Ley 1448 de 2011 y siendo éste un tema de interés público y general, se adelantan los estudios respectivos para ejecutar una alternativa viable y oportuna para el cumplimiento de los compromisos y metas establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y el Conpes 3726 de 2012 y sentencias y órdenes judiciales, así:

- Adicionar, prorrogar y modificar los convenios para implementación de PAPSIVI, vigentes y que resultaron del proceso competitivo (MSPS-RE-009-2020) adelantado en la vigencia 2020, suscritos con las ESALES, Forjando Futuros (Convenio 469 de 2020) y LA CID (Convenio 470 de 2020), convenientes que han tenido una excelente ejecución y, además, han venido trabajando con el Ministerio en vigencias anteriores. Bajo ésta alternativa existiría la tranquilidad y la confianza de su idoneidad y experiencia para implementar los ciclos III, IV y V, que quedarían pendientes del convenio No. 473 de 2020, se efectuaría la división de los 14 departamentos de Grupo 2 (ver tabla), de forma equitativa para cada operador, sería la opción más viable con garantía de ejecución inmediata, toda vez que los trámites administrativos para la adición y prórroga son menores que para un proceso nuevo, ejecutándose así en la presente vigencias los ciclos III, IV y V, conforme a la planeación inicial, así:

CICLO III	1 jornada de fortalecimiento técnico. Atención psicosocial a las víctimas y acciones específicas de desarrollo del componente de atención integral en salud, de los ejes de Coordinación Nación Territorio, de Participación Efectiva de Victimas y de Seguimiento técnico. 1 jornada de cuidado emocional. Reuniones de seguimiento y monitoreo a nivel territorial con MPEV y Entidades Territoriales.
CICLO IV	Atención psicosocial a las víctimas y acciones específicas de desarrollo del componente de atención integral en salud, de los ejes de Coordinación Nación Territorio, de Participación Efectiva de Victimas y de Seguimiento técnico. 1 jornada de cuidado emocional. Reuniones de seguimiento y monitoreo a nivel territorial con MPEV y Entidades Territoriales.
CICLO V	Atención psicosocial a las víctimas y acciones específicas de desarrollo del componente de atención integral en salud, de los ejes de Coordinación Nación Territorio, de Participación Efectiva de Victimas y de Seguimiento técnico. 1 jornada de cuidado emocional. Reuniones de seguimiento y monitoreo a nivel territorial con MPEV y Entidades Territoriales.

Las metas señaladas serían distribuidas así:

Tabla No 7. Distribución de los departamentos del Grupo 2.

[3] El numeral 2.2. del Anexo Técnico Definiciones – Relacionadas con la población víctima, literal a) señala que la **Acción sin Daño:** es *la incorporación en la actuación de los funcionarios y funcionarias o contratistas formas de relacionarse con las víctimas que no generan revictimizaciones y cuiden las condiciones emocionales de las víctimas en todas las etapas: declaración, registro, asistencia, como en los procesos de entrevista, caracterización, construcción de los planes de reparación y los seguimientos a la implementación de las medidas. Los procesos de acción sin daño se deben construir al suponer que la población hacia la que se orientan las medidas de atención, asistencia y reparación, han sido afectadas y pueden experimentar diversas formas de sufrimiento emocional.* (Ministerio de Salud y Protección Social, 2017).

Operador 1	Personas	Municipios	Operador 2	Personas	Municipios
Caldas	666	3	Bogotá, D.C.	903	1
Quindío	444	2	Cundinamarca	444	2
Risaralda	444	2	Meta	1.110	5
Nariño	1.110	5	Tolima	1.443	6
Santander	1.110	5	Putumayo	666	3
Caquetá	1.458	6	Huila	666	3
Casanare	222	1	Boyacá	222	1
TOTAL	**5.454**	**24**	**TOTAL**	**5.454**	**21**

Es importante aclarar que la Oficina de Promoción Social cuenta con recursos disponibles para dar viabilidad financiera al proceso de adición y prórroga de manera inmediata, garantizando la implementación de los Ciclos III, IV y V.

Tabla No 8. Recursos disponibles en la vigencia 2021 de la Oficina de Promoción Social

FUENTE	RUBRO	PROGRAMA / PROYECTO	DISPONIBLE 2021	ASIGNACIÓN CONVENIO UTV 2021	TOTAL
FUNCIONAMIENTO ADRES	**A-03-03-04-054**	MEJORAMIENTO DE LA RED DE URGENCIAS Y ATENCION DE ENFERMEDADES CATASTROFICAS Y ACCIDENTES DE TRAFICO	$ 2.480.000.000	$ 5.606.289.000	$ 8.086.289.000
INVERSIÓN	**C-1901-0300-24**	APOYO PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LAS MEDIDAS DE ASISTENCIA Y REHABILITACIÓN A VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO NACIONAL	$ 5.975.000.000		$ 5.975.000.000

Una vez terminado el proceso de liquidación se liberarán los recursos del Convenio No. 473 de 2020, se liberarán los recursos y se dispondrán las decisiones administrativas respectivas.

- Iniciar un nuevo proceso competitivo para adelantar únicamente los ciclos III y IV que con los procesos de alistamiento y cierre demoraría 6 meses, para lo cual, contando con los procesos administrativas para efectuar el proceso competitivo (aproximadamente 2 meses). Se estaría con los tiempos justos para terminar el 15 de diciembre con la ejecución y con la incertidumbre del resultado del proceso competitivo (es decir si hay o no

adjudicación).

- Asignación de recursos vía transferencia las Entidades Territoriales a los departamentos del Grupo 2 para la implementación de los ciclos III y IV, con lo cual estaríamos con los tiempos limitados para adelantar los trámites administrativos, toda vez que se requiere transferir los recursos a las entidades territoriales y que éstas, a su vez, adelanten los procesos de incorporación y contratación requeridos para la implementación del programa y apoyar con los recursos de concurrencia.

En consecuencia, la alternativa más viable para atender a las víctimas es la adición y prórroga de los convenios enunciados, dado que es posible de ejecutar en la presente vigencia, que existe disponibilidad de los recursos y habría garantía de una implementación eficiente para no frustrar la operación del programa en los territorios del Grupo 2 y con ello evitar mayores perjuicios a las víctimas del conflicto armado y un eventual incumplimiento de los deberes legales (Ley 1448 de 2011).

De acuerdo al análisis efectuado, se considera que la terminación anticipada del convenio es la mejor alternativa para xxx en tanto viabiliza la implementación de una alternativa cierta, verificada, factible jurídica y operativamente y posible en el tiempo y en el uso de recursos, siendo la mejor solución para no frustrar la satisfacción de la necesidad, evitar un perjuicio mayor a las víctimas del conflicto armado y un incumplimiento de los deberes legales del Ministerio (Ley 1448 y Ley 2078). Por lo anterior, se solicita la terminación anticipada del Convenio de Asociación 473 de 2020, toda vez que con ella se permitiría adelantar de manera inmediata la alternativa perfectamente identificada y analizada para implementar los procesos de atención psicosocial en los ciclos III, IV y V, mitigando las acciones con daño para las víctimas del conflicto armado.

Asimismo, y en relación con la solicitud de la aplicación de la cláusula Penal Pecuniaria dejar constancia en el respectivo clausulado de terminación anticipada, que continuará el procedimiento administrativo sancionatorio, en el que de acuerdo con las pruebas y documentos que aporte el Asociado, se determinará la viabilidad o no de continuarlo

2. SOLICITUD

Terminar por mutuo acuerdo el Convenio No. 473 de **2020**, para el día 5 de Abril de 2021.

3. CONCEPTO DE LA SUPERVISIÓN.

Una vez analizadas las condiciones, técnicas, administrativas, financieras, contables y jurídicas de la presente solicitud, respecto de su impacto para la ejecución del Convenio No, 473 de 2020 la supervisión viabiliza y otorga concepto favorable para la celebración de la presente solicitud.

En razón a las anteriores consideraciones, la supervisión estima conveniente y necesaria la presente solicitud.

4. DOCUMENTOS

Con el fin de adelantar el respectivo trámite, anexo los siguientes documentos:

- Acta de Comité Técnico de Seguimiento del 10 de marzo de 2021.
- Informe de Supervisión.
- Solicitud de terminación por mutuo acuerdo suscrita por el Representante legal de la UT Víctimas.
- Alcance a la solicitud de terminación suscrita por el suscrito supervisor del convenio.

- Nueva solicitud de terminación por mutuo acuerdo suscrita por el Representante legal de la UT Víctimas.
- Solicitud de terminación anticipada y de mutuo acuerdo motivada suscrita por el Representante Legal de la UT Víctimas.
- Tabla de actividades realizadas por la supervisión durante la ejecución del convenio detallada.
- Certificación de pago de aportes a seguridad social y parafiscales

Cordialmente,

ALEJANDRO CEPEDA PÉREZ
Supervisor Convenio

Elaboró; Mosorio/EArdila
Revisó CPulido/ CNieto