

Informe de Auditoría Interna

Auditoría Especial

Fecha auditoría: 24 de noviembre de 2015
24 de enero de 2016

Tipo de auditoría Especial (ACI / ACA)
Fecha de cierre auditoría: 24 de enero de 2016
Fecha del informe Abril de 2016
Código Informe de Auditoría CIMEN 2015 – AE 2

Proceso Auditado: Procedimiento aplicado en el trámite de comisiones por los servidores del Programa “Todos a Aprender”,

Aspecto auditado Control Interno
Período auditado 1 de septiembre de 2015 al 30 de noviembre de 2015.

Evaluación General de la Auditoría

Lista de Destinatarios	
Nombre	Cargo
William Libardo Mendieta Montealegre	Secretario General
Judith Castañeda García	Subdirectora de Gestión Administrativa
Santiago Varela Londoño	Gerente Programa “Todos a Aprender”
Diana Hernandez Perez	Profesional Especializado Grupo Transformación de La Calidad Educativa

Datos de Contacto de los auditores	
Nombre	Cargo
Maria Helena Ordoñez B	Jefe Oficina de Control Interno MEN
Clara Ines López Arévalo	Director Outsourcing de Control Interno
Ingrid Bibiana Rodríguez	Líder de Auditoría - Experta Financiera OCI
Lilia Porras Melo	Auditora - Apoyo Financiero OCI

TABLA DE CONTENIDO

1. GENERALIDADES	3
1.1. Objetivo	3
1.2. Alcance	3
1.3. Metodología	3
1.4. Criterios de auditoría.....	4
a. Fuentes de Información	4
2. RESUMEN EJECUTIVO	5
2.1. Fortalezas	5
2.2. Riesgos y evaluación de controles	5
2.3. Resultado de la Auditoría.....	6
2.4. Conclusión	13
2.5. Recomendaciones	13
3. INFORME DETALLADO	14

1. Generalidades

1.1. Objetivo

Realizar auditoría especial al procedimiento aplicado en el trámite de comisiones por los servidores del “Programa Todos a Aprender”, con el fin de atender solicitud verbal del Secretario General del Ministerio de Educación Nacional.

Establecer el grado de eficiencia, eficacia y efectividad del Programa Todos a Aprender en lo referente a que la programación de las comisiones del mismo, se realicen de conformidad con lo establecido en el literal C de la Directiva Presidencial No 06 de 2014, referente al Plan de Austeridad en los gastos de las entidades públicas.

1.2. Alcance

El alcance del programa de la auditoría especial está enfocado a la evaluación del procedimiento aplicado para el trámite de las comisiones del programa “Todos Aprender”- Grupo Transformación de La Calidad Educativa. El periodo a evaluar comprende comisiones tramitadas en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2015

1.3. Metodología

Los pasos efectuados en la auditoría al proceso de Comisiones, se detallan a continuación:

- Reunión con la Subdirección de Gestión Administrativa y profesionales de la OCI para definir la realización de la auditoría.
- Reunión con el Grupo Transformación de la Calidad Educativa y profesionales de la OCI para definir la realización de la auditoría.
- Preparación de la agenda y lista de chequeo (Programa de Auditoría).
- Cargue de la agenda en el aplicativo SIG para la aprobación de la Jefe de la OCI – Oficina de Control Interno
- Cargue de la lista de chequeo en el SIG para posterior aprobación por parte de la Jefe de la OCI
- Revisión de pruebas documentales e identificación de las fortalezas, conformidades y observaciones

- Reunión de cierre de la auditoría
- Elaboración del acta de cierre por parte del equipo auditor
- Revisión del acta de cierre por parte de la OCI
- Ejecución de la reunión de cierre y firma del acta
- Elaboración del informe por parte del equipo auditor
- Revisión del informe por parte de la Jefe de la OCI

1.4. Criterios de auditoría

- Documentación publicada en el SIG – Sistema Integrado de Gestión, como referencia.
- Normatividad aplicable a cada proceso:
 - Decreto 4974 de 2011 donde se crean cargos temporales en el MEN hasta el 31 de diciembre del mismo año.
 - Decreto 2761 de 2012 prorroga empleos temporales
 - Decreto 2709 de 2014 prorroga empleos temporales
 - Directiva Presidencial No 6 Plan de Austeridad
 - Decreto 1063 de 2015 Por el cual se fijan las escalas de viáticos

a. Fuentes de Información

- Normatividad
- Entrevista con los usuarios y líderes del proceso:
 - Edgar Bermúdez, Profesional Especializado - Subdirección de Gestión Administrativa
 - Nidia Esmeralda Morón - Subdirección de Gestión Administrativa
 - Margarita Maria Sáenz Garcia -Gerente Grupo Transformación de La Calidad Educativa
 - Diana Hernandez Pérez - Profesional Especializado Grupo Transformación de La Calidad Educativa
- Fichas Técnicas publicadas en el SIG – Sistema Integrado de Gestión:
 - A-FT-GA-GC-01-01 V9

1.6 Limitaciones

En el transcurso de la auditoría no se presentó ninguna limitación al alcance.

2. RESUMEN EJECUTIVO

2.1. Fortalezas

Se observó disposición del equipo auditado frente al proceso de Auditoría adelantado, dado que se suministraron los soportes requeridos en el marco de la misma como evidencia del proceso.

2.2. Riesgos y evaluación de controles

En la revisión realizada por esta auditoría a la matriz de riesgos y controles que se publicará próximamente en el SIG se pudo evidenciar, la identificación del riesgo que hace referencia al posible incumplimiento de las actividades de asistencia técnica programadas a las SE, por incumplimiento en el trámite de comisiones, así:

Tabla No 1

Macroproceso / Servicio	Proceso / Producto	Descripción del riesgo	Tipo de Riesgo	Causas	Factor del Riesgo Externo	Factor del Riesgo Interno	Consecuencias
GESTION ADMINISTRATIVA	Tramitar comisiones de servicios	Incumplimiento de las actividades de asistencia técnica programadas a las SE, por incumplimiento en el trámite de comisiones.	Operativo	-Fallas en el aplicativo -Desconocimiento del aplicativo y/o procedimiento -Información incorrecta en el diligenciamiento -No hay disponibilidad presupuestal -Demoras en la aprobación de la comisión (Demora en la colocación, demora en la autorización) -Demoras en el procesamiento de la información en la SGAO	Tecnológico	Sistemas de información	Reprocesos Actos administrativos incorrectos y/o extemporáneos Demoras en los trámites No hay comisión No hay acto administrativo

Fuente: Subdirección de Desarrollo Organizacional- Matriz de Riesgos actualizada próxima a publicarse en el SIG

Sin embargo, para esta actualización no se contempló el riesgo de la matriz anterior (NO publicada aun en el SIG) concerniente a “Uso ineficiente de los recursos asociados a los tiquetes aéreos” tal como se aprecia a continuación:

Tabla No 2

Macroproceso	Proceso	Descripción del riesgo	Riesgo	Causas del riesgo	Factor del riesgo	Consecuencias
GESTIÓN ADMINISTRATIVA	Gestionar Comisiones de Servicio	Uso ineficiente de los recursos asociados a los tiquetes aéreos	FINANCIEROS	-Fallas en los sistemas de comunicación. -Desconocimiento del proceso. -Desconocimiento y/o mala interpretación de la norma. -Priorización de beneficios personales.	Económicos	Pérdida en el costo de oportunidad en la expedición de tkts.

Fuente: Matriz de Riesgos publicada en el SIG

Por lo anterior, se sugiere revisar los riesgos identificados y contemplar el anterior dentro de la matriz, si así lo considera el líder del proceso.

2.3. Resultado de la Auditoria

En la revisión realizada a la trazabilidad del proceso de comisiones, aplicada por el Grupo Transformación de la Calidad Educativa en el MEN, se conocieron los siguientes aspectos:

- El programa **Todos Aprender** realizó una zonificación de la geografía Colombiana, de tal forma que se designaron formadores que se ubicaran en sus ciudades de origen cercanas a las zonas rurales, a fin de realizar las tutorías correspondientes.
- Se está cumpliendo con la **Formación Situada** (interacción de comunidades de aprendizaje y acompañamiento directamente en el aula de clase por parte de docentes tutores a los maestros) donde se asignó un presupuesto de \$57.655 millones de pesos y a noviembre de 2015 estaba comprometido un valor de \$56.540 millones (Ver Tabla 1), que

representan el 98,1% del presupuesto del componente. Vale la pena aclarar que en este presupuesto está incluido el costo de las comisiones.

Tabla No 3

EJECUCION PRESUPUESTAL PROGRAMA TODOS A APRENDER							
COMPONENTE	APR.VIGENTE	COMPROMISO	OBLIGACION	PAGO	%COMP	%OBLIG	%PAGO
GESTION EDUCATIVA	2,543,842,631	2,543,842,631	1,849,264,472	1,849,264,472	100.0%	72.7%	72.7%
PEDAGOGICO	21,288,504,523	19,518,504,523	19,431,504,523	19,431,504,523	91.7%	99.6%	99.6%
GESTION ADTIVA	8,704,660,645	8,169,521,613	6,360,861,804	6,271,947,658	93.9%	77.9%	76.8%
FORMACION SITUADA	57,655,279,325	56,540,032,026	45,881,037,577	41,027,325,159	98.1%	81.1%	72.6%
NOMINA	11,365,270,562	9,112,738,304	9,107,336,788	9,060,351,625	80.2%	100%	99%
TOTAL	101,557,557,686	95,884,639,097	82,630,005,164	77,640,393,437	94.4%	86.2%	81.0%

Fuente: Grupo Transformación de La Calidad Educativa

- El Grupo Transformación de la Calidad Educativa presentó un plan de actividades donde están relacionadas las visitas realizadas en los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2015. De esta información extractamos los temas que requirieron visitas que comprendieron más de 4 días, como son:
 - ✓ Realizar Formación a Tutores 2.0 en Herramientas de ruta de acompañamiento ciclo I de 2015
 - ✓ Brindar un espacio de formación al equipo de formadores del Programa Todos a Aprender 2.0 en temáticas, estrategias y actividades que se van a desarrollar en el primer ciclo ruta de acompañamiento 2015
 - ✓ Realizar Acompañamiento a escuelas focalizadas por el Programa Todos a Aprender
 - ✓ Participar en el Foro Educativo Nacional 2015, en el marco del Programa Todos a Aprender

- ✓ Realizar Formación ciclo IV a tutores Programa Todos a aprender 2,0
 - ✓ Realizar acompañamiento a escuelas focalizadas y reunión con rectores para explicar seguimiento a ciclo IV
 - ✓ Brindar un espacio de formación al equipo de formadores del Programa Todos a Aprender 2.0 en temáticas, estrategias y actividades que se van a desarrollar en el ciclo IV de la ruta de acompañamiento 2015
 - ✓ Realizar formación a tutores nuevos del programa todos a aprender en ruta de acompañamiento correspondiente a los ciclos 1,2 y 3
 - ✓ Realizar el alistamiento pedagógico y operativo para la implementación del primer ciclo de acompañamiento formadores PTA 2015
- En el periodo auditado (septiembre – noviembre 2015) se realizaron 365 visitas, de las cuales 352 tuvieron una duración igual o superior a 4 días, de estas se tomó una muestra de 23 comisiones para realizar la revisión de los respectivos soportes (Registro de comisiones, agendas e informes de comisión). Ver Tabla No 4.

Tabla No 4

No	COMISION	FECHA DE IDA	FECHA DE REGRESO	COMISIONADO	COSTO	DIAS
1	43726	07/09/2015	11/09/2015	JENNY CAROLINA ROJAS LEON	1.197.575,00	4.5
2	43727	14/09/2015	18/09/2015	JENNY CAROLINA ROJAS LEON	1.197.575,00	4.5
3	43903	06/09/2015	12/09/2015	ANGELA MARIA ROJAS CARDOZO	1.694.275,00	6.5
4	43904	15/09/2015	19/09/2015	WILLIAM SANTAMARIA PINEDA	1.197.575,00	4.5
5	43911	14/09/2015	18/09/2015	MARLEN RATIVA VELANDIA	1.197.575,00	4.5
6	43915	06/09/2015	12/09/2015	ALEXANDER JAVIER MONTES	1.694.275,00	6.5
7	43916	06/09/2015	12/09/2015	DORYS MORALES JAIME	1.694.275,00	6.5
8	44148	14/09/2015	18/09/2015	JHON FREDY GONZALEZ TORRES	1.117.575,00	4.5
9	44152	14/09/2015	18/09/2015	LILIANA MARGARITA PUELLO	1.197.575,00	4.5
10	44154	14/09/2015	18/09/2015	YENNY PATRICIA DIAZ	1.197.575,00	4.5
11	44563	21/09/2015	25/09/2015	JULIE BERONICA ANGEL	1.197.575,00	4.5
12	44579	21/09/2015	25/09/2015	MARTHA ADELA HERNANDEZ	1.117.575,00	4.5

No	COMISION	FECHA DE IDA	FECHA DE REGRESO	COMISIONADO	COSTO	DIAS
13	44596	21/09/2015	26/09/2015	RAUL AVELLANA BAEZ	1.365.925,00	5.5
14	44598	21/09/2015	26/09/2015	ANGELICA VIVAS BETANCOURT	1.425.925,00	5.5
15	44608	21/09/2015	26/09/2015	ALEX GALINDO ANGULO	1.425.925,00	5.5
16	44611	21/09/2015	26/09/2015	LINA MARIA MUÑOZ MESA	1.365.925,00	5.5
17	44613	21/09/2015	26/09/2015	AMALIA FRANCO CASTAÑO	1.117.575,00	4.5
18	44667	21/09/2015	26/09/2015	YAZMIN VEGA	1.425.925,00	5.5
19	44843	27/09/2015	02/10/2015	JOSELIN PINTO GOMEZ	1.425.925,00	5.5
20	44878	27/09/2015	01/10/2015	INGRID CALDERON RAMOS	1.117.575,00	4.5
21	44892	27/09/2015	02/10/2015	MARLEN RATIVA VELANDIA	1.197.575,00	4.5
22	46380	02/11/2015	06/11/2015	RAUL AVELLANEDA BAEZ	1.197.575,00	4.5
23	46452	02/11/2015	06/11/2015	ZULMA CONSTANZA JUDITH MENDEZ LOPEZ	1.197.575,00	4.5

Fuente: Grupo Transformación de La Calidad Educativa

El área suministró 22 informes los cuales contienen la siguiente información:

- Información del Comisionado
- Información de la Comisión
- Principales actividades desarrolladas en la comisión
- Resultados alcanzados
- Compromisos y acciones a seguir
- Funcionario o contacto en la entidad
- Otros temas

De lo anterior, se revisó la agenda según la muestra para la solicitud de la comisión de servicios del Programa Todos a Aprender y así determinar la justificación del tiempo estimado asignado al comisionado y las actividades a desarrollar en el evento, así como la fecha de inicio, la fecha de finalización y la duración de la comisión. En la agenda se evidencian las

horas relacionadas para cada actividad, el objetivo de la formación, los asistentes y el responsable de la formación. Donde se observaron las siguientes situaciones:

- Las comisiones 43903, 43915 y 43116 presentan 6.5 días, que corresponde a un evento de formación de formadores que se realizó en Bogotá en el mes de septiembre de 2015.
- De las comisiones relacionadas en la tabla No 5 que representan un 26 % de la muestra y que presentaron una duración de 5,5 días, se presentan los siguientes hallazgos:

Tabla No 5

COMISION	FECHA DE IDA	FECHA DE REGRESO	COMISIONADO	COSTO	DIAS
44596	21/09/2015	26/09/2015	RAUL AVELLANA BAEZ	1.365.925,00	5.5
44598	21/09/2015	26/09/2015	ANGELICA VIVAS BETANCOURT	1.425.925,00	5.5
44608	21/09/2015	26/09/2015	ALEX GALINDO ANGULO	1.425.925,00	5.5
44611	21/09/2015	26/09/2015	LINA MARIA MUÑOZ MESA	1.365.925,00	5.5
44667	21/09/2015	26/09/2015	YAZMIN VEGA	1.425.925,00	5.5
44843	27/09/2015	02/10/2015	JOSELIN PINTO GOMEZ	1.425.925,00	5.5

Fuente: Grupo Transformación de La Calidad Educativa

✚ En la comisión 44596 del señor **RAUL AVELLANEDA BAEZ** con destino a Cartagena, presenta una agenda del evento “4° Encuentro de Formadores a Tutores”, entre el lunes 21 y el viernes 25 de septiembre de 2015 de 7 A.M., a 5 P.M. La comisión comienza lunes 21 de septiembre y termina el sábado 26 de septiembre. Al comisionado se le reconoció mediodía del sábado, tiempo en el cual no se evidencia programación de actividades laborales. No se justifica la estancia del viernes en la noche y medio día del sábado, teniendo en cuenta que varias aerolíneas ofrecen vuelos después de las 5 PM hasta media noche, con destino a Bogotá.

✚ En la comisión 44598 de la señora **ANGELICA VIVAS BETANCOURT** con destino a Sincelejo, presenta una agenda del evento “4° *Encuentro de Formadores a Tutores*”, entre el lunes 21 y el viernes 25 de septiembre de 2015 a las 2 P. M. La comisión comienza el lunes 21 de septiembre y termina el sábado 26 de septiembre, según agenda no hay actividades por la tarde del viernes. A la comisionada se le reconoció estancia del viernes en la noche y mediodía del sábado tiempo en el cual no se evidencia programación de actividades laborales.

✚ En la comisión 44608 del señor **ALEX GALINDO ANGULO** con destino a Cartagena, presenta una agenda del evento “4° *Encuentro de Formadores a Tutores*”, entre el lunes 21 y el viernes 25 de septiembre de 2015, de 7 A.M. a 5 P.M. La comisión comienza el lunes 21 de septiembre y termina el sábado 26 de septiembre. Al comisionado se le reconoció estancia del viernes en la noche y mediodía del sábado, tiempo en el cual no se evidencia programación de actividades laborales. No se justifica la estancia del viernes en la noche y medio día del sábado teniendo en cuenta que varias aerolíneas ofrecen vuelos después de las 5 PM hasta media noche, con destino a Bogotá.

✚ En la comisión 44611 de la señora **LINA MUÑOZ MESA** con destino a Medellín, presenta una agenda del evento “4° *Encuentro de Formadores a Tutores*”, entre el lunes 21 y el jueves 24 de septiembre de 2015, de 8 A.M. a 5 P.M., el viernes se presenta una actividad con la Secretaria de Educación de Medellín, sin especificar hora y responsables. La comisión comienza el lunes 21 de septiembre y termina el sábado 26 de septiembre. A la comisionada se le reconoció estancia del viernes en la noche y mediodía del sábado tiempo en el cual no se evidencia programación de actividades laborales.

✚ En la comisión 44667 de la señora **YAZMIN VEGA** con destino a Barranquilla, presenta una agenda del evento “4° *Encuentro de Formadores a Tutores*”, entre el lunes 21 y el viernes 25 de septiembre de 2015 de 8 A.M. a 5 P.M., con excepción del viernes cuya agenda termina a las 4.30 P.M. con un taller dirigido a los líderes. La comisión comienza lunes 21 de septiembre y termina el sábado 26 de septiembre. A la comisionada se le reconoció estancia del viernes en la noche y mediodía del sábado, tiempo en el cual no se evidencia programación de actividades laborales. No se justifica la estancia del viernes en la noche y medio día del sábado teniendo en cuenta que varias aerolíneas ofrecen vuelos después de las 5 P.M. hasta media noche, con destino a Bogotá.

✚ En la comisión 44843 del señor **JOSELIN PINTO GOMEZ** con destino a Neiva, presenta una agenda del evento “4° *Encuentro de Formadores a Tutores*”, entre el lunes 28 de septiembre y el viernes 2 de octubre de 2015, las actividades iniciaban a la 7 A.M. y terminaban a las 6 P.M., con excepción del viernes que terminó a las 4.00 PM. La comisión comienza el domingo 27 de septiembre y termina el viernes 2 de octubre. Al comisionado se le reconoció estancia del domingo, tiempo en el cual no se evidencia programación de actividades laborales. No se justifica la estadía del día domingo teniendo en cuenta que varias aerolíneas ofrecen vuelos los lunes temprano y la duración del trayecto Bogotá - Neiva no sobrepasa los 40 minutos.

Otras situaciones encontradas:

Adicionalmente, se revisó el contenido de cada punto de los informes presentados para legalizar la comisión donde se detectaron algunos casos que generaron las siguientes observaciones:

- Se aplicó una encuesta para evaluar el nivel de satisfacción del evento, sin embargo, dicho instrumento está enfocado a la evaluación de la logística, pero no incluye preguntas que evalúen el contenido, el cumplimiento de los objetivos propuestos ni las competencias del docente o facilitador.
- Los compromisos y acciones a seguir no tienen fecha y responsables para realizar el seguimiento en futuros eventos.
- En la información de los funcionarios o contactos de la entidad se describen los cargos pero no se registran los nombres de las personas que se relacionaron en el evento.
- En la casilla de otros temas no se evidencia ningún aporte.

2.4. Conclusión

De la muestra de comisiones revisada por la auditoría, el 26% corresponde a comisiones que generaron gastos adicionales sin desarrollar actividades laborales, situación que va en contravía con respecto a lo enunciado en la Directiva Presidencial No. 6 de 2014, numeral 1° literal c donde se indica: *“Gastos de viaje y viáticos: disminuirlos en un 15% (i) reduciendo los desplazamientos de personal, privilegiando el uso de TIC (Ej. reuniones virtuales, videoconferencias, (ii) en lo posible, programando los desplazamientos con suficiente anticipación para acceder a mejores tarifas de transporte, en particular aéreas; y (iii) autorizando viáticos sólo si los gastos de desplazamiento, alimentación y alojamiento no están cubiertos.”*

2.5. Recomendaciones

- Atender lo enunciado en la Directiva Presidencial No. 6 de 2014, numeral 1° literal c, teniendo en cuenta que se están realizando eventos donde al comisionado se le reconocen viáticos por días en los cuales no tienen programadas actividades laborales, situación que debe ser evaluada por el Grupo Transformación de la Calidad Educativa.
- Realizar una socialización y/o capacitación para unificar criterios en el diligenciamiento de los informes que respaldan las comisiones.
- Revisar y ajustar el contenido de la encuesta de evaluación de eventos, de tal forma que se pueda aprovechar para tener retroalimentación sobre la asimilación de contenidos, cumplimiento de objetivos y competencias de los docentes o facilitadores.
- Sobre el formato del Informe de Comisión de Servicios, tener en cuenta las siguientes observaciones:
 - En la casilla de Resultados Alcanzados enunciar la calificación de la retroalimentación a los tutores como resultado de la encuesta de la formación
 - Los compromisos y acciones a seguir deben identificar fechas y responsables para realizar el seguimiento en futuros eventos; no generalizar los compromisos sin especificar de manera concreta los responsables.

- En la información de los funcionarios o contactos de la entidad, describir el nombre de la o las personas que contactaron en el evento.
- Diligenciar la casilla de otros temas, si hay lugar a ello.
- Estos informes deben llevar el visto bueno de los jefes inmediatos

3. Informe Detallado

Ref.	Proceso	Hallazgos	Recomendación
OM 001	Proceso de Comisiones PTA	<p>PROGRAMA PARA LA EXCELENCIA DOCENTE Y ACADEMICA TODOS APRENDER</p> <p>Se están realizando eventos donde al comisionado se le reconocen viáticos en días que no se tienen programadas actividades laborales. Algunas comisiones tienen como duración 5.5 días, como se evidenció en los casos relacionados en el presente informe.</p> <p>Exposición Potencial:</p> <p>Posible incumplimiento de la Directiva Presidencial No. 06 Instrucciones en materia de reducción de gastos generales, específicamente en el literal c, Gastos de viajes y viáticos.</p> <p>Tipo de hallazgo: Oportunidad de Mejora Calificación del hallazgo: Moderada</p>	<p>Atender lo enunciado en la Directiva Presidencial No 6 de 2014, numeral 1 literal c donde se indica: <i>“Gastos de viaje v viáticos: disminuirlos en un 15% (i) reduciendo los desplazamientos de personal, privilegiando el uso de TIC.....”</i></p>