

Informe de Auditoría Especial
Auditoría Especial No 001
Fecha auditoría: 10 de Mayo de 2016

Tipo de auditoría Especial
Fecha del informe 30 de Junio de 2016
Código Informe de Auditoría CIMEN 2016 AE - 001

Proceso Auditado Programa Todos Aprender

Aspecto auditado Auditoría de Control Interno
Período auditado 1 de junio de 2015 al 31 de Marzo de 2016.

Lista de Destinatarios	
Nombre	Cargo
Santiago Varela Londoño	Asesor del Despacho
Natalia Barbosa Rodriguez	Coordinadora Operativa
Rodrigo Ivan Sepúlveda López	Asesor
Gloria Helena Arciniegas Prada	Profesional Especializado
Ruth Myriam Wagner	Contratista
Alejandro Contreras Murcia	Profesional Especializado
Rossana Ramirez López	Profesional Especializado

Datos de Contacto de los auditores	
Nombre	Cargo
Clara Ines López Arévalo	Coordinadora de Proyecto
Ingrid Bibiana Rodríguez Camelo	Líder de Auditoría
Ana Milena Contreras Cifuentes	Experta de Sistemas
Kelly Gordillo Gómez	Auditora Financiera
Monica González Moreno	Auditora de Sistemas

TABLA DE CONTENIDO

1. GENERALIDADES	3
1.1. Objetivo	3
1.2. Alcance	3
1.3. Metodología	3
1.4. Criterios de auditoría.....	4
1.5. Fuentes de Información	4
2. RESUMEN EJECUTIVO	5
2.1. Fortalezas	5
2.2. Riesgos y evaluación de controles	5
2.3. Resultados de la auditoría	5
2.3.1 Conclusiones	8
2.3.2 Recomendaciones	9
3. INFORME DETALLADO	11

1. Generalidades

1.1. Objetivo

Establecer el grado de eficiencia, eficacia y efectividad del Proyecto Todos Aprender, así como su capacidad de cumplimiento en la optimización de los recursos administrativos, financieros y tecnológicos del MEN.

1.2. Alcance

El alcance de la auditoría especial al Programa Todos Aprender está enmarcado en la evaluación a los siguientes procesos:

- Sistema de Gestión (procesos, manuales, matriz de riesgos entre otros)
- Trazabilidad de los procesos financieros y presupuestales del programa.
- Implementación y puesta en marcha del aplicativo SIPTA

El periodo a evaluar comprende desde el 1° de junio de 2015 al 31 de Marzo de 2016.

1.3. Metodología

La metodología establecida por la OCI para la realización de auditorías combinadas, comprende las siguientes etapas:

- La etapa de planeación, mediante la cual se hace el reconocimiento del Macroproceso y procesos, se determinan los procesos que serán objeto de auditoría (Priorización);
- La etapa de Ejecución, mediante la cual se efectúa la revisión y análisis de las actividades establecidas en las fichas técnicas del proceso y la normatividad que lo rige, se determina el cumplimiento del proceso y/o las acciones que a bien considere el auditor, todo ello mediante la aplicación de diferentes técnicas de auditoría, de conformidad con las Normas Internacionales de auditoría de aceptación en Colombia;
- Por último, y luego de surtir los procesos de validación se da la etapa de finalización, mediante la cual se emite el informe con los resultados del proceso auditor.

1.4. Criterios de auditoría

- a. Informe de Gestión del Programa Todos Aprender
- b. Normatividad aplicable a cada componente auditado:
 - Modelo Integrado de Planeación y Gestión que tiene como objetivo armonizar y articular las diferentes estrategias, políticas y planes, orientados al cumplimiento de la misión y prioridades del Gobierno, proporcionando lineamientos para su implementación e inclusión en el ejercicio de la planeación sectorial e institucional, tanto anual como cuatrienal.
 - Decreto 111 de 1996, por medio del cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995, que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
 - Norma Técnica Colombiana NTC-ISO/IEC 27002– Tecnología de la Información. Técnicas de Seguridad. Código de Práctica para la Gestión de la Seguridad de la Información (SGSI)
 - ITIL versión 2011 - Information Technology Infrastructure Library ('Biblioteca de Infraestructura de Tecnologías de Información). Marco de trabajo de las mejores prácticas destinadas a facilitar la entrega de servicios de tecnologías de la información (TI) de alta calidad.
 - COBIT Version 5 (Control Objectives for Information and related Technology), marco aceptado internacionalmente como buenas prácticas para el control de la información, TI y los riesgos que conllevan.
 - Información suministrada por la Oficina de Tecnología y Sistemas de Información y el Programa Todos a Aprender
 - Contrato 836 de 2015 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y CEINTE

1.5. Fuentes de Información

- a. Normatividad
- b. Entrevista con los usuarios y líderes del proceso
- c. Pruebas in situ

1.6 Limitaciones

No se presentaron limitaciones en el desarrollo de la auditoría del Programa Todos Aprender

2. RESUMEN EJECUTIVO

2.1. Fortalezas

Se confirmó el buen manejo administrativo y financiero de los recursos asignados al Programa Todos a Aprender, en los diferentes componentes de Gestión Educativa, Formación Situada, Gestión Administrativa, Pedagógico y Nomina.

El programa superó la meta del plan de acción en 16,03% en formación situada de 80.000 docentes, con una formación total de 92.827 docentes impactando la calidad educativa aproximadamente de 2.268.313 estudiantes.

2.2. Riesgos y evaluación de controles

Se observó que en el manual operativo relaciona una matriz de identificación y seguimiento de riesgos inherente y residual D-FM-ME-AR-00-01. Sin embargo el área no tiene socializada la matriz de riesgos y no fue presentada a esta auditoría.

2.3 Resultados de la auditoria

Sistema de Gestión Programa Todos Aprender

El Programa diseñó e implementó los procesos y manuales de las actividades que están desarrollando actualmente para el cumplimiento de los objetivos de la política de excelencia docente a corto, mediano y largo plazo, la caracterización de los procesos permite evidenciar la aplicación del ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar), asignando las debidas responsabilidades, con su respectivo control y medición de las actividades a desarrollar para una mejora continua.

Trazabilidad de los procesos financieros y presupuestales del programa.

Nomina

En la revisión del componente gestión de la nómina del programa, se realizaron las siguientes pruebas:

- Se validó la base de datos de los empleados relacionados en planta temporal, donde se refleja que las personas vinculadas a 2015 eran de 117 personas y para el 2016 de 116 personas.
- En la validación de la planta temporal se encuentran incluidos 43 profesionales con rol formador nombrados bajo Resolución No. 07528 de abril de 2016.
- Se verificaron los pagos de salarios, parafiscales, seguridad social y retenciones por impuestos; donde no se evidenciaron inconsistencias.

Contratación

Para analizar el proceso de ejecución presupuestal fue necesario solicitar los contratos ejecutados en el año 2015 y en el transcurso del primer trimestre del 2016. El registro de las operaciones son consistentes con las presentadas en la ejecución de gastos del MEN, al comparar la información entregada por el Programa Todos aprender y el área de Presupuesto; sin embargo se presentan unos recursos que no se han liberado por falta de liquidación de contratos, recursos que pueden ser asignados a otros rubros que necesitan presupuesto.

La relación aportada por el programa presenta un total de 73 contratos, de los cuales se solicitó una muestra del 15%, correspondiente a 11 contratos. Por inconvenientes del área de Contratación, se suministraron para la revisión de esta auditoría 5 contratos, que equivalen al 67% del valor total de esta contratación. Los siguientes son los contratos analizados:

Contrato No. 408 de 2015- Sociedad Hotelera Tequendama
Contrato No. 1002 de 2014 - Imprenta Nacional de Colombia
Contrato No. 710 de 2015 - Fiduciaria de Occidente

Contrato No. 836 de 2015 - CEINTE S.A.

Contrato No. 734 de 2016 – Paola García Castillo

La revisión de los contratos presentó los siguientes resultados:

- Contrato 408 de 2015 con Sociedad Hotelera Tequendama, en la carpeta del contrato no está aprobado el informe de gestión y no tiene el certificado del cumplimiento firmado por la supervisión. Al revisar la ejecución financiera se reveló que está pendiente por liberar la suma de \$119 millones.
- Contrato 1002 de 2014 con la Imprenta Nacional, no tiene Informe de Gestión ni certificado de cumplimiento firmado por la supervisión. Se recomienda al programa conciliar las cuentas con el contratista y cerrar con el informe final del supervisor.
- Contrato 805 de 2015 con CONVETUR, está pendiente de liquidación y no se ha realizado la liberación de recursos por \$296 millones.
- Contrato 806 de 2015 con ADESCUBRIR TRAVEL & ADVENTURE SAS, está pendiente de liquidación y no se ha realizado la liberación de recursos por \$481 millones
- Contrato 808 de 2015 con Grupo Empresarial de Turismo, Logística, Construcciones y Servicios SAS, está pendiente de liquidación y no se ha realizado la liberación de recursos por \$798 millones

Implementación y puesta en marcha del aplicativo SIPTA

En el desarrollo de la auditoria, sobre la implementación del aplicativo SIPTA 2.0, se revisó el Contrato 836 de 2015 suscrito con el proveedor CEINTE

Dentro de la revisión realizada al Contrato 836 de 2015, no se evidencia una obligación directamente relacionada con el desarrollo del aplicativo, no obstante en el anexo 3 y 4 del mismo contrato se presentan las condiciones para el desarrollo. Sin embargo, en estos documentos no se evidencia claramente la arquitectura de Hardware, así como los requisitos para dejar en funcionamiento el sistema en las instalaciones del MEN. Tampoco se observan los criterios de aceptación que establece la OTSI, para que el sistema se acople a la arquitectura del MEN.

- En el informe final del proveedor, se recomienda utilizar una herramienta en Excel, para la gestión del TIM, mientras se adquieren las licencias para poner a funcionar la plataforma robusta, La inversión y esfuerzo por desarrollar el SIPTA 2.0 no puede ser utilizada hasta que no se adquiera un licenciamiento que debió ser previsto en la etapa precontractual o dentro de las especificaciones técnicas.
- El sistema se encuentra en pruebas, pero el contrato ya finalizó con la entrega del software sin probar en la infraestructura del Ministerio, es decir que el recibo a satisfacción del aplicativo se dio con las pruebas realizadas en la infraestructura del proveedor CEINTE. En la actualidad se están realizando los ajustes propios de una estabilización de software pero haciendo uso de la garantía del desarrollo que está por 6 meses, de acuerdo al contrato; ajustes que de acuerdo a las buenas prácticas de desarrollo de software se deberían estar ejecutando en la fase de puesta en producción y antes de emitir el recibo a satisfacción del mismo puesto que no se ha estabilizado dentro de la arquitectura tecnológica del MEN.
- Por otra parte el proveedor en el informe final recomienda se construyan nuevos reportes de información específica del SIPTA. No obstante en el numeral 4.2.2.6. del contrato se especifica que dentro del marco del proceso de ejecución se deben preparar y presentar los informes de ejecución de cada uno de los componentes del PTA.

2.3.1 Conclusiones

- El área no socializó la matriz de riesgos, sin embargo dentro de los productos entregados por CEINTE se relaciona en el manual operativo la elaboración de una matriz de identificación y seguimiento de riesgos inherente y residual

D-FM-ME-AR-00-01. Por tal razón esta auditoría recomienda a la Gerencia del programa revisar e identificar el riesgo de acuerdo a la nueva cadena de valor del Ministerio de Educación.

- Se realizó la revisión del 100% del cálculo del pago de salarios, pago de parafiscales y retenciones de seguridad social y retención de impuestos, presentando un resultado satisfactorio de las verificaciones.
- En la trazabilidad presupuestal se observó a través de la muestra de contratos que están pendientes de liquidación los siguientes contratos: 408 de 2015 de Sociedad Hotelera Tequendama, 805 de 2015 con CONVETUR, 806 de 2015 con ADESCUBRIR TRAVEL & ADVENTURE SAS y 808 de 2015, los cuales suman un valor pendiente por liberar de \$1.694 millones.
- En las diferentes etapas del Contrato 836 de 2015, se pudo observar una participación somera por parte de la Oficina de Tecnología del Ministerio en cuanto al asesoramiento para requerir al proveedor todas las herramientas y especificaciones técnicas necesarias en la puesta en producción del software que requiere el Programa Todos a Aprender para el desarrollo de las funciones propias del mismo.

2.3.2 Recomendaciones

De acuerdo a las conclusiones de la auditoría, se emiten las siguientes recomendaciones:

- Esta auditoría recomendó al Grupo Todos a Aprender, participar en la actualización de la cadena de valor que está realizando el Ministerio de Educación y evaluar los riesgos en conjunto con el Viceministerio de EPBM, con el fin de establecer las siguientes acciones:
 - ☞ Identificar y tratar los riesgos en todos los niveles del programa.
 - ☞ Involucrar y comprometer a todos los colaboradores con liderazgo integral en la búsqueda de acciones encaminadas a prevenir y administrar los riesgos.
 - ☞ Cumplir con lo establecido en la norma MECI1000:2014 en lo indicado en el numeral 1.3 Componente Administración del Riesgo.
 - ☞ Proteger los recursos del Estado.
 - ☞ Establecer una base confiable para la toma de decisiones y la planificación.

- ☞ Asignar y usar eficazmente los recursos para el tratamiento del riesgo.
 - ☞ Adicionalmente, la Subdirección de Contratos define en sus políticas de contratación “El contrato interadministrativo no requiere liquidación del contrato”. Sin embargo, esta auditoría recomienda que se realice la conciliación de cuentas con la Sociedad Hotelera Tequendama con el fin de liberar los recursos que ya no se van a ejecutar.
-
- Verificar que el seguimiento mensual de la ejecución de los contratos del PTA sea oportuno para definir a tiempo aquellos impactos financieros, económicos y presupuestales.
 - Teniendo en cuenta las falencias encontradas en el asesoramiento por parte de la Oficina de Tecnología del Ministerio, se recomienda a esta, diseñar una estrategia institucional en la cual se convierta en el socio estratégico de todas y cada una de las áreas y proyectos tecnológicos que se desarrollan en el MEN a fin de que se articulen los desarrollos de las estrategias de la política educativa con la arquitectura y soporte tecnológico que se requiera, buscando optimizar y sacar el máximo provecho de las inversiones que realice el MEN y no dejar solo enunciadas las Políticas de Servicios TIC.

3. Informe Detallado

Ref.	Proceso	Hallazgos	Recomendación
OB 001	Sistema de Gestión (procesos, manuales, matriz de riesgos entre otros)	<p>MATRIZ DE RIESGOS</p> <p>El área no entregó matriz de riesgos, sin embargo se evidenció que en el manual operativo enuncia una matriz de identificación y seguimiento de riesgos inherente y residual D-FM-ME-AR-00-01.</p> <p>Exposición Potencial</p> <p>La anterior situación conlleva a que no se pueda medir y controlar un evento que impacte los objetivos del proyecto. De continuar tal situación se podría incumplir la norma MECI1000:2014 Identificación de Riesgos que cita “Elemento de Control, que posibilita conocer los eventos potenciales, estén o no bajo el control de la Entidad Pública, que ponen en riesgo el logro de su Misión, estableciendo los agentes generadores, las causas y los efectos de su ocurrencia.”</p>	<p>Participar en la actualización de la cadena de valor que está realizando el Ministerio de Educación Nacional, liderado por la Subdirección de Desarrollo Organizacional y evaluar los riesgos en conjunto con el Viceministerio de EPBM.</p>
		<p>Tipo de hallazgo: Observación Calificación del hallazgo: Moderada</p>	

Ref.	Proceso	Hallazgos	Recomendación
OM 001	Trazabilidad de los procesos financieros y presupuestales del programa.	<p>SUPERVISION E INTERVENTORIA</p> <p>Se evidenció que existen contratos de la vigencia 2015 y 2014 que no están liquidados, como en los siguientes casos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Contrato 805 de 2015 con CONVETUR está pendiente de liquidación y no se ha realizado la liberación de recursos por \$296 millones. • Contrato 806 de 2015 con ADESCUBRIR TRAVEL & ADVENTURE SAS está pendiente de liquidación y no se ha realizado la liberación de recursos por \$481 millones • Contrato 808 de 2015 Grupo Empresarial de Turismo, Logística, Construcciones y Servicios SAS. está pendiente de liquidación y no se ha realizado la liberación de recursos por \$798 millones <p>Situación que estaría contraviniendo las siguientes normas:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El numeral 14.8 <i>“Facultades y deberes de los supervisores e interventores”</i> del Manual de Contratación del MEN, 2. Ley 1474 de 2011, Art. 82 responsabilidad de los interventores. 3. Decreto 111 Art. 12. De los principios del presupuesto (la planificación, la anualidad, la universalidad, ...) <p>Resolución 356 de 2007 Procedimientos Contables de la CGN.</p> <p>Exposición Potencial</p> <p>La no liquidación oportuna de los contratos, puede representar la no disponibilidad de recursos para otros rubros que los requieran restando efectividad de la gestión del Ministerio.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verificar que el seguimiento mensual de la ejecución de los contratos del PTA sea oportuno para definir a tiempo aquellos impactos financieros, económicos y presupuestales. • Liquidar los contratos pendientes. para realizar la liberación de recursos presupuestales.
		<p>Tipo de hallazgo: Oportunidad de Mejora Calificación del hallazgo: Moderada</p>	

Ref.	Proceso	Hallazgos	Recomendación
OM 002	Implementación y puesta en marcha del aplicativo SIPTA	<p>CUMPLIMIENTO DEL MANUAL DE POLITICAS DE SERVICIOS TIC</p> <p>Dentro del Contrato 836 de 2015 con CEINTE, no se evidencia una obligación directa relacionada con el desarrollo del aplicativo SIPTA, no obstante en el Anexo 3 y 4 de este contrato se presentan las condiciones para el desarrollo, pero no los requisitos de arquitectura de hardware, para dejar en funcionamiento el sistema en la infraestructura del MEN, así mismo no se evidencian los criterios de aceptación que establece la OTSI, para que el sistema se acople a la arquitectura del MEN. Situación que deja en evidencia las siguientes circunstancias:</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el informe final del proveedor, ellos recomiendan utilizar una herramienta en Excel, para la gestión del TIM (Tablero de Mando Integral), mientras se adquieren las licencias para poner a funcionar el módulo de SIPTA que manejaría esta gestión. • El Contrato 836 de 2015 finalizó el 31 de diciembre de 2015, con el recibido del sistema probado en una arquitectura que no es del MEN, en la actualidad el sistema se encuentra en pruebas y se están realizando los ajustes propios de una estabilización de software por garantía de desarrollo pero no bajo la arquitectura del MEN. • El sistema de información SIPTA 2.0 no puede ser utilizado hasta que no se adquiera el licenciamiento requerido para que funcione en la infraestructura del MEN, situación que debió ser prevista en la etapa precontractual o dentro de las especificaciones técnicas del contrato. <p>Exposición Potencial</p> <p>Se evidencia debilidades en el cumplimiento de las siguientes políticas:</p> <p>Servicios TIC: <i>“Toda contratación de productos o servicios con componentes tecnológicos que realicen las dependencias del MEN diferentes a la OTSI, debe ser asumida por una supervisión técnica a cargo de la Oficina de Tecnología y Sistemas de Información.....”</i></p>	<p>Iniciar la migración de este sistema de información a la Infraestructura del MEN lo más pronto posible e iniciar las pruebas de estabilización directamente en la arquitectura del Ministerio. De igual forma se recomienda a la OTSI integrar a las actuales políticas de servicios TIC, una política que asesore y acompañe las diferentes dependencias del MEN desde el diseño de la necesidad tecnológica hasta el perfeccionamiento de los pliegos de contratación, es decir entre como actor acompañante en la etapa precontractual de las necesidades que involucren componentes tecnológicos.</p>

		Posible detrimento patrimonial, debido a que los productos y/o servicios adquiridos no entren en funcionamiento ya sea por falta de licenciamiento y/o fallas en la puesta en producción en la infraestructura propia del MEN.	
		Tipo de hallazgo: Oportunidad de Mejora Calificación del hallazgo: Critico	