

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

**PROGRAMA PARA MEJORAR LA EQUIDAD, LAS COMPETENCIAS
SOCIOEMOCIONALES Y LOS APRENDIZAJES – PROMISE
ENTIDADES EJECUTORAS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL -MEN y
UNIDAD DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - UAPA
VIGENCIA 2022**

**CGR-CDSECRD No. 008
JUNIO 2023**

**INFORME AUDITORÍA FINANCIERA
PROGRAMA PARA MEJORAR LA EQUIDAD, LAS COMPETENCIAS
SOCIOEMOCIONALES Y LOS APRENDIZAJES – PROMISE
VIGENCIA 2022**

Contralor General de la República (AF)	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Vicecontralor	Carlos Mario Zuluaga Pardo
Contralor Delegado para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte.	Andrey Geovanny Rodríguez León
Directora de Vigilancia Fiscal	Adriana Lucía González Díaz
Director de Estudios Sectoriales	Juan Carlos Cobo Gómez
Supervisora	Luz Dary Neuta Velásquez
Líder de auditoría	Yury Andrea Cardenas Barrera
Auditores	Luz Deise Ovalle Jiménez José Yesid Mateus Perdomo María Alejandra Alvarado García Cristhian Felipe Ramírez Chaves Leydi Johanna Bobadilla Vivas

TABLA DE CONTENIDO

1.	INTRODUCCIÓN	5
1.1	OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	5
2.	ALCANCE DE LA AUDITORIA Y SUJETO DE CONTROL	6
3.	MARCO NORMATIVO Y CRITERIOS DE AUDITORÍA.....	9
4.	RESPONSABILIDAD DE LA CGR	15
5.	CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA (OPINIÓN DE AUDITORIA)	16
6.	EFFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	16
7.	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	16
8.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	17
9.	RESULTADO DE LA AUDITORIA REALIZADA	19
9.1	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	19
9.2	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	20
9.3	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	23
9.4	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	24
9.5	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5	28
9.6	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6	31
9.7	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7	33
10.	PLAN DE MEJORAMIENTO	33
ANEXO – Relación de Hallazgos		34
Hallazgo No. 1. Contabilización hechos económicos - Programa PROMISE en la vigencia 2022.		34
Hallazgo No. 2. Planificación proceso de contratación que impacta en el programa todos aprender “PTA”		40
Hallazgo No.3. Productos presentados “Resultados previos” para el desembolso del préstamo BIRF 9360-CO indicador 5.0.		46
Hallazgo No. 4. Programa Todos Aprender - PTA - Requisitos de los Formadores y Material pedagógico (D)		55
Hallazgo No. 5. Material pedagógico Programa PTA - entregas a Instituciones Educativas (D-F)		61
Hallazgo No. 6. Gestión entrega de material objeto del contrato CO1.PCCNTR.2288720 (I.P).....		75

Bogotá, D.C

Doctora

AURORA VERGARA FIGUEROA

Ministra de Educación Nacional

atencionalciudadano@mineducacion.gov.co

Calle 43 No. 57 - 14 Centro Administrativo Nacional, CAN
Ciudad

Doctor

LUIS FERNANDO CORREA SERNA

Director

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar

Alimentos para Aprender - UApA

lc Correa@alimentosparaaprender.gov.co

Ciudad

Respetados doctores:

La Contraloría General de la República – CGR desde la Delegada para el Sector Educación Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, en desarrollo del PNVCF 2023, dando cumplimiento al Memorando de Colaboración, suscrito con el Banco Mundial, realizó auditoría financiera al Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes – PROMISE, vigencia fiscal 2022.

Es responsabilidad del sujeto de control, el contenido en calidad y cantidad de la información suministrada, así como con el cumplimiento de las normas que le son aplicables a su actividad institucional en relación con el asunto auditado.

Es obligación de la CGR expresar con independencia una conclusión sobre el cumplimiento de las disposiciones normativas aplicables, al Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes – PROMISE, conclusión que debe estar fundamentada en los resultados obtenidos en la auditoría realizada.

Los estudios y análisis se encuentran debidamente documentados, con base en la información suministrada por el Ministerio de Educación Nacional – MEN y la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - UApA, en papeles de trabajo que reposan en el Sistema Automatizado del Proceso Auditor APA de la CGR.

Los hallazgos se dieron a conocer oportunamente al Ministerio de Educación Nacional – MEN y la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - UApA, dentro del desarrollo de la auditoría financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que emitiera un pronunciamiento garantizando el derecho de contradicción. Las respuestas fueron analizadas y en este informe se incluyen los hallazgos que la CGR consideró pertinentes.

1. INTRODUCCIÓN

La CGR en cumplimiento con el Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal 2023 y dando cumplimiento al Memorando de Colaboración, suscrito con el Banco Mundial, realizó auditoría financiera al Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes – PROMISE, vigencia fiscal 2022, y tiene como objetivo emitir opinión sobre la gestión fiscal desplegada por cada entidad ejecutora. De igual forma, atender denuncias y evaluación del control interno.

1.1 OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

1.1.1 Objetivo General

Realizar auditoría financiera y emitir opinión sobre la gestión fiscal desplegada por cada entidad ejecutora del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes -PROMISE-, de acuerdo con el memorando de colaboración suscrito por el Banco Mundial -Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF)- y la Contraloría General de la República, en el marco del “Préstamo No. IBRD 9360-CO”.

1.1.2 Objetivos Específicos

1. Determinar si los recursos ejecutados por el MEN y la UAyA, correspondientes al Programa PROMISE, financiado con recursos del “Préstamo No. IBRD 9360-CO”, durante la vigencia 2022, se realizaron de conformidad con el marco de información financiera, contable y legalmente aplicable a cada Entidad Ejecutora y emitir un concepto al respecto.
2. Determinar si los gastos efectuados con cargo al Programa PROMISE, financiado con recursos del “Préstamo No. IBRD 9360-CO” durante la vigencia 2022, cuentan con las autorizaciones pertinentes, en función a las actividades programadas para cada una de las entidades ejecutoras, establecidas en los documentos del Programa (CONPES 4057, cláusulas del Acuerdo de Préstamo (contrato empréstito), Plan Nacional de Desarrollo, Manual de Proyectos del BIRF y demás que resulten aplicables).
3. Determinar si los desembolsos fueron ejecutados conforme a las actividades presupuestales establecidas en los documentos del programa y si los ingresos y gastos fueron registrados en las cuentas contables y actividades correspondientes de acuerdo con el presupuesto del Programa y el marco normativo presupuestal aplicable.
4. Determinar la razonabilidad de los ingresos y gastos ejecutados del programa, durante la vigencia 2022, con recursos del “Préstamo No. IBRD 9360-CO” y si estos se han utilizado para los fines previstos, con la debida atención a los principios de economía, eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad, en cumplimiento de las Condiciones Generales del BIRF, y demás normas incluidas en el Manual Operativo de Gestión de Proyectos del BIRF, así como las Directrices para prevenir y combatir el fraude y la corrupción en los programas por resultados.
5. Determinar la razonabilidad de la información financiera contenida en los Informes de Ejecución, rendidos por cada Entidad Ejecutora del Programa, con corte al 31 de diciembre de 2022, para efectos de los desembolsos requeridos en el acceso a los recursos del programa PROMISE- “Préstamo No. IBRD 9360-CO, de conformidad con las

normas y procedimientos establecidos en el Manual Operativo de Gestión de Proyectos del BIRF y demás disposiciones que resulten aplicables.

6. Evaluar el grado de eficiencia y eficacia de los mecanismos y/o sistemas de control interno implementados para la ejecución de las actividades a cargo de cada Entidad Ejecutora, con los recursos del programa PROMISE.
7. Atender las denuncias asignadas y las alertas o insumos enviados por la DIARI y por la Contraloría Delegada Sector Educación, relacionadas con la ejecución de los recursos del programa PROMISE “Préstamo No. IBRD 9360-CO”, hasta la fase de cierre de ejecución de auditoría.

2. ALCANCE DE LA AUDITORIA Y SUJETO DE CONTROL.

La auditoría tuvo alcance a la verificación de los ingresos gastos del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes (PROMISE), mediante la validación del cumplimiento de los indicadores para resultados previos, y el primer año (2022) del programa; que se realizó, según información entregada por las entidades ejecutoras MEN y la UAPA, a través de ocho (8) contratos ejecutados del MEN.

El programa PROMISE está cofinanciado con el Contrato de Préstamo BIRF 9360-CO y se llevó a cabo a partir de la declaración de efectividad del contrato de empréstito el día 22 de octubre de 2021 con vigencia hasta el 2026, siendo su fecha de cierre el 30 junio de 2026. El Programa utilizó el instrumento financiero del Banco Mundial denominado Programa por Resultados (PforR).

El PforR es un instrumento de financiamiento del BIRF en el que el giro de los recursos del préstamo depende del logro de los resultados de un programa que adelanta el prestatario. Esto representa una diferencia respecto a otras modalidades de empréstitos, en el sentido que la financiación no está ligada a gastos elegibles específicos para alcanzar objetivos de desarrollo o del financiamiento del presupuesto general de un país condicionado al cumplimiento de matrices con políticas y normativas sectoriales.

El diseño e implementación de un PforR parte de programas existentes o en construcción que surgen de Planes y Programas de Desarrollo en el país. Como tal, los PforR buscan contribuir al alcance de objetivos ya establecidos en el país y en estrategias que están en ejecución para alcanzar dichos objetivos. En este sentido, el instrumento del PforR es efectivo porque vincula los hitos, resultados e indicadores directamente con los desembolsos y las estrategias en ellos contempladas, puesto que se ha asegurado que los indicadores sean tangibles, transparentes y puedan verificarse.

En el caso de PROMISE el instrumento PforR es apropiado, ya que busca financiar programas existentes y que hacen parte del Plan Nacional de Desarrollo -PND 2018-2022. Dado que Colombia tiene instituciones y procedimientos relativamente sólidos, al vincular los desembolsos al logro de resultados tangibles, transparentes y verificables, este PforR podría convertirse en un instrumento efectivo para cambiar el enfoque de política pública hacia el logro de resultados.

Las entidades ejecutoras involucradas son el Ministerio de Educación Nacional “MEN” y la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar “UApA” que deben cumplir las metas de los Indicadores por Resultados (DLR) establecidos en el empréstito, como condición para

acceder a los desembolsos de la banca multilateral. El Departamento Nacional de Planeación -DNP se encarga de adelantar la verificación externa e independiente de las metas establecidas en estos.

El programa PROMISE está inmerso en 3 proyectos de inversión del PND, línea C, así:

1. Fortalecimiento de las condiciones para el logro de trayectorias educativas en la educación inicial preescolar, básica y media nacional – Ministerio de Educación Nacional.
2. Fortalecimiento a la gestión territorial de la educación inicial, preescolar, básica y media nacional – Ministerio de Educación Nacional.
3. Apoyo a la implementación del programa de alimentación escolar – Alimentos para aprender nacional – UApA.

Objetivo General del programa PROMISE

El Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes (PROMISE) apoya la fase de respuesta a los efectos de la pandemia del COVID-19 y tiene como objetivo acelerar el proceso de recuperación de aprendizajes y promover el bienestar socioemocional de niñas, niños y adolescentes del sistema educativo oficial para garantizar la continuidad de sus trayectorias educativas y consolidación de sus proyectos de vida.

Objetivos Específicos del Programa

- Mejorar las prácticas pedagógicas y de gestión a nivel escolar para promover trayectorias educativas completas y la calidad educativa para las niñas, niños y adolescentes, desde la educación inicial hasta la educación media.
- Fomentar las prácticas de gestión educativa de los gobiernos locales para la implementación de estrategias de permanencia escolar.

Con el fin de hacer una evaluación objetiva del avance del programa PROMISE que respalde la operación de crédito sin poner en riesgo los desembolsos, se plantearon los siguientes indicadores del año 2021 (resultado previo) y del Año 1 (2022) al Año 4 (2025) en el CONPES 4057 de octubre de 2021, relacionados a continuación:

Tabla No. 1
Indicadores del Programa PROMISE.

Cifras en Millones de dólares

IVD #	Indicador Vinculado a desembolso	Resultado vinculado a desembolso	Desembolso (Millones de USD)				
			Resultado o previo	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
DL 1	Porcentaje de EE del PTA con estrategias de aceleración y recuperación de aprendizajes o desarrollo de habilidades socioemocionales introducidas	1.1	Al menos el 15% de los EE PTA introducen la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes o habilidades socioemocionales		4,3		
		1.2	Al menos el 25% de los EE PTA introducen la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes o habilidades socioemocionales				7,0
DL 2	Uso de las evaluaciones de aprendizajes para el apoyo pedagógico	2.0	Guías operativas y protocolos actualizados en el uso de evaluaciones formativas y la introducción de la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes y habilidades socioemocionales	5,00			
		2.1	Al menos el 20% de los EE PTA utilizan evaluaciones formativas		5,00		

IVD #	Indicador Vinculado a desembolso	Resultado vinculado a desembolso		Desembolso (Millones de USD)				
				Resultado o previo	Año 1	Año 2	Año 3	Año 4
DL 3	Mejora en el apoyo pedagógico a los docentes	3.0	El Ministerio de Educación Nacional ha aprobado un plan de acción estratégico basado en los resultados de la evaluación de impacto	5,00				
		3.1	Numero de docentes apoyados por el PTA desde la vigencia del proyecto - 150 USD por docente apoyado por el PTA hasta 100.000 docentes (acumulativo y/o escalable)			15,0		
		3.2	Evaluación de impacto del PTA incluyendo todas las líneas de apoyo (acompañamiento a docentes, directivos docentes y ETC) implementada y publicada					7,3
DL 4	Mejora en habilidades de liderazgo y gestión para directivos docentes	4.1	Evaluación de la Escuela de Liderazgo y Plan de Acción		5,00			
		4.2	Número de directivos docentes de EE apoyados por la línea de liderazgo pedagógico del PTA en un año determinado (escalable). 15.500 USD por rector hasta 600 rectores desde el comienzo del proyecto (acumulativo y/o escalable)				9,3	
DL 5	Promoción de la implementación de una nueva línea de apoyo del PTA a las ETC enfocada en aceleración y recuperación de aprendizajes y desarrollo de habilidades socioemocionales	5.0	La línea de apoyo a las ETC ha sido adoptada por el PTA con guías y materiales pedagógicos	5,00				
		5.1	10 de 96 ETC han sido capacitadas en la implementación de la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes		4,3			
		5.2	30 de 96 ETC han sido capacitadas en la implementación de la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes				5,0	
DL 6	Nuevo sistema de información de gestión y evaluación del PAE desarrollado	6.1	Se ha desarrollado e implementado al menos uno de los cuatro subsistemas de SiPAE.		0,7			
		6.2	Se ha desarrollado e implementado al menos dos de los cuatro subsistemas de SiPAE.			0,7		
		6.3	Se ha desarrollado e implementado al menos tres de los cuatro subsistemas de SiPAE.				0,7	
		6.4	Se ha desarrollado e implementado los cuatro subsistemas de SiPAE.					0,7
Desembolso Total Esperado USD				15,00	15,00	20,00	15,00	15,00

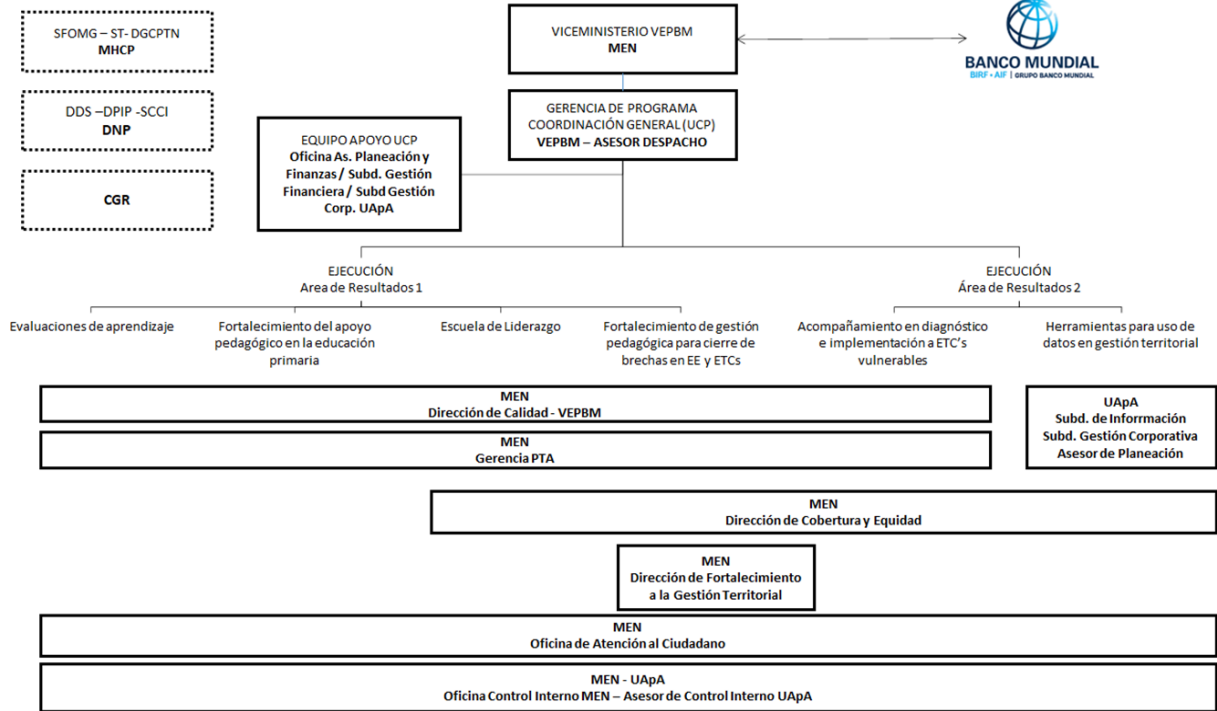
Fuente: CONPES 4057 de octubre del 2021

Elaboró: Equipo auditor CGR

Es importante recalcar que más del 50% de los indicadores del PROMISE, corresponden a la ejecución del Programa todos aprender “PTA” el cual se viene ejecutando desde el año 2012.

Para este Programa, el MEN es la entidad encargada de la supervisión general y tiene la responsabilidad directa en la ejecución de actividades específicas ligadas a indicadores. Estos roles los cumple a través del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media -VEPBM, donde utiliza su estructura interna, así como sus manuales de procedimientos, documentos y reglamentos para la supervisión general del PROMISE, y la ejecución de los programas y estrategias a su cargo, para el cumplimiento de indicadores, y el seguimiento al Plan de Acción del Programa PROMISE – **PAP** y otros definidos en el Manual Operativo del Programa -MOP. A continuación, se evidencia la organización y estructura orgánica de funcionamiento del PROMISE.

Gráfica No.1
Estructura Orgánica del programa PROMISE



Fuente: Manual Operativo del Programa -MOP - PROMISE.

De otra parte, en virtud del Memorando de Colaboración -MDC 20220084954 del 17-05-2022 suscrito entre la Contraloría General de la República y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento para el Financiamiento BIRF (Banco Mundial), el cual se celebra con ocasión del empréstito que el banco realiza a la Nación, para cofinanciar la ejecución del PROMISE, a cargo de las entidades ejecutoras: Ministerio de Educación Nacional-MEN y la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-UAPA; la CGR por medio de la Delegada para el Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, realiza seguimiento a los mencionados recursos por medio de la auditoría financiera en el primer semestre del 2023 y continuará durante la vigencia del empréstito, cada primer semestre.

3. MARCO NORMATIVO Y CRITERIOS DE AUDITORÍA

De acuerdo con el objeto de la auditoría, los criterios normativos sujetos a verificación fueron:

Tabla No. 2
Fuentes de Criterio
Programa PROMISE vigencia 2022 (MEN y UApA)

Fuente de Criterio	Criterio
De aplicación General	
Decreto 410 de 1971	Código de Comercio
Ley 84 de 1873	Código Civil.
Constitución Política de Colombia	Artículo 119. La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración.” Artículo 209. La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía,

Fuente de Criterio	Criterio
	celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Artículo 364. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia.
Ley 80 de 1993 , Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública.	Artículo 30. De los fines de la contratación estatal. Artículo 40. De los derechos y deberes de las entidades estatales. Artículo 23. De los principios en las actuaciones contractuales de las entidades estatales. Artículo 39. De la forma del contrato estatal. Artículo 40. Del contenido del contrato estatal. Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Artículo 51. De la responsabilidad de los servidores públicos. Artículo 52. De la responsabilidad de los contratistas. Artículo 53. De la responsabilidad de los consultores, interventores y asesores. Artículo 65. De la intervención de las autoridades que ejercen control fiscal.
Ley 87 de 1993	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.
Ley 115 de 1994 , Por la cual se expide la ley general de educación.	Artículo 50. Fines de la educación. Artículo 109. Finalidades de la formación de educadores.
Ley 489 de 1998 , Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Artículo 5.- Competencia Administrativa. Artículo 112.- Régimen jurídico de los actos y contratos. Artículo 113.- Inhabilidades e incompatibilidades. Artículo 114.- Control sobre las funciones.
Ley 715 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
Ley 678 de 2001 , Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición.	Artículo 20. Acción De Repetición. Artículo 30. Finalidades. Artículo 40. Obligatoriedad.
Ley 1952 de 2019 , Por la cual se expide el Código Disciplinario Único.	Artículo 25. Destinatarios de la ley disciplinaria. Artículo 26. La falta disciplinaria. Artículo 27. Acción y omisión. Artículo 28. Dolo. La conducta es dolosa cuando el sujeto disciplinable conoce los hechos constitutivos de falta disciplinaria, su ilicitud y quiere su realización. Artículo 29. Culpa. Artículo 30. Autores. Artículo 31. Causales de exclusión de la responsabilidad disciplinaria. Artículo 38. Deberes Artículo 39. Prohibiciones.
Decreto 2230 de 2003 , (Modificado por el Decreto 5012 de 2009) Por el cual se modifica la estructura del Ministerio de Educación Nacional, y se dictan otras disposiciones	Artículo 1°. Objetivos. Artículo 2°. Funciones.
Ley 1150 de 2007 , Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos.	Artículo 40. De la distribución de riesgos en los contratos estatales. Artículo 50. De la selección objetiva.
Ley 1474 de 2011 , Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.	Artículo 10. Inhabilidad para contratar de quienes incurran en actos de corrupción. Artículo 20. Inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas. Artículo 30. Prohibición para que exservidores públicos gestionen intereses privados. Artículo 40. Inhabilidad para que exempleados públicos contraten con el estado. Artículo 88. Factores de selección y procedimientos diferenciales para la adquisición de los bienes y servicios a contratar.

Fuente de Criterio	Criterio
Ley 1437 de 2011 Administrativo , Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.	Artículo 3o. Principios
Ley 1563 de 2012	Por medio de la cual se expide el Estatuto de Arbitraje Nacional e Internacional y se dictan otras disposiciones.
Ley 1564 de 2012	Código General del Proceso
Decreto 4791 de 2008 , Por el cual se reglamentan parcialmente los artículos 11, 12, 13 y 14 de la Ley 715 de 2001 en relación con el Fondo de Servicios Educativos de los establecimientos educativos estatales.	Artículo 11. Utilización de los recursos
Decreto 1075 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación
Decreto 1068 de 2015 , Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público.	Artículo 2.2.1.2. Celebración de operaciones a nombre de la Nación. Artículo 2.2.1.3. Delegación celebración de operaciones en nombre de la Nación. Artículo 2.2.1.4. Delegación operaciones de empréstito externo por su cuantía. Artículo 2.2.1.1.1. Operaciones de crédito público y asimiladas Artículo 2.2.1.5.1. Contratación directa y selección de contratistas. Artículo 2.2.1.5.3. Criterios para la evaluación de ofertas del mercado. Artículo 2.2.1.5.4. Adquisición de bienes o servicios con financiación. Artículo 2.2.1.5.5. Previsiones en contratación con organismos financieros internacionales multilaterales y bilaterales, entidades de fomento y gobiernos. Artículo 2.2.1.5.6. Estipulaciones Prohibidas. Artículo 2.2.1.5.7. Ley y jurisdicción. Artículo 2.2.1.5.8. Perfeccionamiento y publicación. Artículo 2.2.1.5.9. Cesión. Artículo 2.2.1.5.10. Contratos regulados por reglamentos de entidades de derecho público internacional.
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
Decreto Legislativo 491 de 2020	Por el cual se adoptan medidas de urgencia para garantizar la atención y la prestación de los servicios por parte de las autoridades públicas y los particulares que cumplan funciones públicas y se toman medidas para la protección laboral y de los contratistas de prestación de servicios de las entidades públicas, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica.
Decreto Ley 403 de 2020	Por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal
Resolución 354 de 2007, Por la cual se adopta el Régimen de Contabilidad Pública, se establece su conformación y se define el ámbito de aplicación.	
Resolución 620 de 2015, el Catálogo General de Cuentas (CGC) para Entidades de Gobierno.	
Resolución 533 de 2015, modificada con la Resolución 425 de 2019, Contaduría General de la Nación -CGN. Por la cual se incorpora en el Régimen de Contabilidad Pública, el marco normativo aplicable a entidades de gobierno y se dictan otras disposiciones.	
Resolución 620 de 2015 de la CGN, Por la cual se incorpora el catálogo general de cuentas al marco normativo para entidades de gobierno y sus modificaciones.	
Resolución 525 de 2016 de la CGN, Por la cual se incorpora, en el Régimen de Contabilidad Pública, la Norma de Proceso Contable y Sistema Documental Contable.	
Resolución 693 de 2016 de la CGN, Por la cual se modifica el cronograma de aplicación del marco normativo para entidades del gobierno, incorporado al régimen de contabilidad pública mediante la Res. 533 de 2015 y la regulación emitida en concordancia con el cronograma de aplicación de dicho marco normativo.	
Resolución 167 de 2020 de la CGN, Por la cual se modifica el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera del Marco Normativo para Entidades de Gobierno.	
Resolución Reglamentaria Orgánica 42 de 2020, de la CGR, "por la cual se reglamenta la rendición electrónica de la cuenta, los informes y otra información que realizan los sujetos de vigilancia y control fiscal a la Contraloría General de la República a través del Sistema de Rendición Electrónico de la Cuenta e Informes y Otra Información (SIRECI)."	
Guía para la Elaboración de Estudios del Sector de Colombia Compra Eficiente CCE	
Guía para elaborar el Plan Anual de Adquisiciones de Colombia Compra Eficiente CCE	
Manual para la Identificación y Cobertura del Riesgo en los Procesos de Contratación de Colombia Compra Eficiente CCE	
NIAS 200, 210, 220,230, 300, 720	
De aplicación Específica	
Constitución Política	Artículo 364. El endeudamiento interno y externo de la Nación y de las entidades territoriales no podrá exceder su capacidad de pago. La ley regulará la materia.

Fuente de Criterio	Criterio
Ley 80 de 1993 , Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública	Artículo 41. Del perfeccionamiento del contrato. Parágrafo 2o. Operaciones de crédito público.
Ley 1150 de 2007	Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con recursos públicos.
Decreto 1082 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.
Decreto 1068 de 2015 , Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Hacienda y Crédito Público	<p>Artículo 2.2.1.2. Celebración de operaciones a nombre de la Nación.</p> <p>Artículo 2.2.1.3. Delegación celebración de operaciones en nombre de la Nación.</p> <p>Artículo 2.2.1.4. Delegación operaciones de empréstito externo por su cuantía.</p> <p>Artículo 2.2.1.1.1. Operaciones de crédito público y asimiladas.</p> <p>Artículo 2.2.1.5.1. Contratación directa y selección de contratistas.</p> <p>Artículo 2.2.1.5.2.- Evaluación de formas de financiamiento.</p> <p>Artículo 2.2.1.5.3. Criterios para la evaluación de ofertas del mercado.</p> <p>Artículo 2.2.1.5.4. Adquisición de bienes o servicios con financiación.</p> <p>Artículo 2.2.1.5.5. Previsiones en contratación con organismos financieros internacionales multilaterales y bilaterales, entidades de fomento y gobiernos.</p> <p>Artículo 2.2.1.5.6. Estipulaciones Prohibidas.</p> <p>Artículo 2.2.1.5.7. Ley y jurisdicción.</p> <p>Artículo 2.2.1.5.8. Perfeccionamiento y publicación.</p> <p>Artículo 2.2.1.5.9. Cesión.</p> <p>Artículo 2.2.1.5.10. Contratos regulados por reglamentos de entidades de derecho público internacional.</p>
Manual Operativo del Programa (MOP)	<p>Artículo 2.3 Enfoque del instrumento PforR</p> <p>El PforR es un instrumento de financiamiento del BIRF en el que el giro de los recursos del préstamo depende del logro de los resultados de un programa que adelanta el prestatario. Esto representa una diferencia respecto a otras modalidades de empréstitos, en el sentido que la financiación no está ligada a gastos elegibles específicos para alcanzar objetivos de desarrollo o del financiamiento del presupuesto general de un país condicionado al cumplimiento de matrices con políticas y/o normativas sectoriales.</p> <p>El diseño e implementación de un PforR parte de programas existentes o en construcción que surgen de Planes y Programas de Desarrollo en el país. Como tal, los PforR buscan contribuir al alcance de objetivos ya establecidos en el país y en estrategias que están en ejecución para alcanzar dichos objetivos. En este sentido, el instrumento del PforR es efectivo porque vincula los resultados (hitos) y los indicadores directamente con los desembolsos y las estrategias en ellos contempladas, puesto que se ha asegurado que los indicadores sean tangibles, transparentes y puedan verificarse.</p> <p>Para ello, los PforR parten por definir los Indicadores Vinculados a Desembolsos o DLIs por sus siglas en inglés (Disbursement Linked Indicators). Los DLI cumplen un papel fundamental en las operaciones PforR porque brindan incentivos para lograr hitos en el marco de resultados del programa. Los DLI pueden ser de resultados, resultados intermedios, productos, de proceso o de financiación. También pueden ser acciones clave con el objetivo de abordar riesgos o limitaciones específicas para lograr los resultados. Los DLIs definen los Resultados Vinculados a Desembolso o DLR por sus siglas en inglés (Disbursement Linked Results), los cuales representan hitos cuantitativos medibles y verificables, asociados directamente al cumplimiento de metas. Finalmente, el Programa define una Matriz de Resultados, la cual establece indicadores de progreso respecto a su objetivo de desarrollo y resultados intermedios.</p> <p>Este será el segundo Contrato de Préstamo en Colombia que se opere bajo un PforR, siendo el primero el Programa de Mejora de la Calidad y la Eficiencia de los Servicios de Salud en Colombia. Este precedente ha generado que el GdC esté dispuesto a usar nuevamente el instrumento PforR, ya que éste asegura que se dé prioridad a objetivos clave del GdC, ayudando a proteger las políticas y programas más clave. Además, el instrumento PforR permite mejoras, según sea necesario, en la implementación de los propios sistemas técnicos, fiduciarios y de salvaguardas del GdC. En el caso de PROMISE, el instrumento PforR es apropiado ya que busca financiar programas existentes y que hacen parte del PND, el cual contó con una amplia consulta de la ciudadanía. Dado que Colombia tiene instituciones y procedimientos relativamente sólidos, al vincular los desembolsos al logro de resultados tangibles, transparentes y verificables, este PforR podría convertirse en un instrumento efectivo para cambiar el enfoque de política pública hacia el logro de resultados.</p>

Fuente de Criterio	Criterio
	<p>Artículo 3.2.6 Unidad Coordinadora del Programa (UCP)</p> <p>La UCP del Programa la asume el Despacho del VEPBM para lo cual designa a un Asesor para llevar a cabo la gerencia, coordinación y articulación general de los componentes del Programa y de gestionar su adecuada, eficiente y oportuna ejecución según los roles asignados al MEN, la UApA, el DNP, el MHCP y la CGR. Este Asesor funge como Coordinador General del Programa y es la cabeza de la UCP. La UCP tiene como rol principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Coordinar la ejecución del Programa, en concordancia con los documentos finales de diseño de este y el MOP. ● Coordinar y realizar el seguimiento de las actividades de los componentes técnicos del Programa, así como mantener la coordinación inter e intrainstitucional. ● Participar en las reuniones del Programa, proveer la información y las recomendaciones requeridas por sus miembros para la toma de decisiones estratégicas del mismo. ● Revisar y aprobar los informes de avance y gestión de los componentes del Programa y dar respuesta a las consultas puntuales que se generen por parte del equipo del MEN, el Banco Mundial o las entidades relacionadas con el Programa. ● Generar todos los informes necesarios para realizar el seguimiento del progreso general del Programa, incluyendo: (i) el Plan de Trabajo Anual, al principio de cada año; (ii) informes semestrales de avance e Informes de Monitoreo de Programa; (iii) presentaciones de los informes a ser evaluados por el verificador de los indicadores del Programa; y, (iv) otros informes que podrán ser solicitados por el Banco Mundial. ● Ser responsable del manejo del monitoreo y evaluación del Programa, incluyendo el monitoreo de las actividades, resultados y productos de este. ● Apoyar y asegurar el cumplimiento de los acuerdos establecidos en el contrato de Préstamo, específicamente los relacionados con informes y procesos de desembolsos. ● Realizar la coordinación con las áreas involucradas en la ejecución del Programa, para la implementación de estrategias que permitan lograr el cumplimiento de los indicadores establecidos en el Programa. ● Actuar como canal de comunicación ante el Banco Mundial y las áreas al interior del MEN involucradas en el programa. ● Notificar al Banco Mundial en caso de presentarse una práctica que se configure como prohibida por el Banco Mundial como corrupción, fraude, coerción, colusión, obstrucción, que sea recibida a través de los canales dispuestos para tal fin en el MEN. ● Responder a los lineamientos de la Gerencia del Programa, los requerimientos del Banco Mundial y las disposiciones contenidas en el MOP para la ejecución del Programa. ● Coordinar el plan de acción u operativo para la adecuada implementación de los componentes del Programa dentro del MEN y en coordinación con la UApA. ● Realizar el seguimiento y control a las actividades de gestión del Programa (indicadores, PAP). ● Apoyar la participación efectiva de las áreas del MEN y la UApA en las misiones de supervisión convocadas por el Banco Mundial. ● Liderar la interlocución con los actores, partes interesadas y expertos (internos y externos) para la implementación del Programa. ● Coordinar y acompañar la implementación de las acciones de los componentes del Programa, tanto de los implementados por el MEN como de los de la UApA. ● Consolidar los Informes Financieros Intermedios no Auditados (IUFR) presentados por las distintas instancias ejecutoras a la UCP con periodicidad semestral. El Gerente de la UCP será el encargado de presentar la información financiera en el sistema Client Connection. ● Preparar, consolidar y validar la información necesaria para la presentación de los informes semestrales de gestión y reportes requeridos por el Banco Mundial (incluye temas financieros, de gestión, de indicadores y de PQRs). ● Apoyar los procesos de auditorías externas al Programa, en conjunto con la OCI. ● Articular a las instituciones participantes, MEN, UApA, ICFES, DNP, MHCP, CGR para el desarrollo de las actividades del Programa según los roles y responsabilidades de cada entidad. ● Asegurar que el MOP y demás documentos se mantengan actualizados y sean consistentes con las versiones aprobadas por el Banco Mundial. ● Solicitar las No Objeciones ante el Banco Mundial de los documentos que requieren aprobación previa, a saber: revisar Contrato de Préstamo. <p>La UCP contará con un Coordinador General y contará con el soporte de áreas del MEN y la UApA para cumplir las responsabilidades descritas a continuación:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Asegurar el cumplimiento de las funciones y objetivos definidos para la UCP, a través de la coordinación con los diferentes equipos dentro del VEPBM y la UApA, y con las demás

Fuente de Criterio	Criterio
	<p>entidades cuando sea necesario. Para ello, se asegurará contar con el personal adecuado y suficiente para el desempeño de los roles definidos para la UCP.</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Ser el punto focal ante el Banco Mundial para las comunicaciones oficiales, solicitudes y requerimientos en el marco de la ejecución del Programa. La función de la Gerencia del Programa en cabeza del MEN es: ● Realizar el seguimiento general de la ejecución del Programa y coordinar el desarrollo de las actividades de las estrategias del Programa. ● Llevar a cabo la coordinación de alto nivel con los demás actores involucrados en la implementación del Programa. ● Coordinar la elaboración y entrega oportuna de los informes de seguimiento técnico y fiduciario previstos en el Contrato de Préstamo y la carta de desembolso e información financiera, tanto al DNP como al Banco Mundial. ● Promover y realizar seguimiento a que el Programa se lleve a cabo de conformidad con las disposiciones de las Directrices Anticorrupción. ● Coordinar, junto con la UApA, el cumplimiento de las condiciones previas al primer desembolso de recursos, así como el seguimiento al cumplimiento de los resultados acordados para cada una de las vigencias, junto con sus respectivos protocolos de verificación, especificados en el PAD y en el Contrato de Préstamo. ● Tramitar ante el MHCP las solicitudes de desembolso del Contrato de Préstamo previo aval del Banco Mundial. ● Supervisar y gestionar el cumplimiento oportuno del cronograma de resultados previsto para el cumplimiento de los objetivos del programa. ● Coordinar las labores de monitoreo y evaluación y preparar los informes respectivos, enviándolos al Banco Mundial. ● Promover y hacer seguimiento al cumplimiento de todas las condiciones establecidas con el Banco Mundial en el Contrato de Préstamo. <p>Artículo 3.2.7 Esquema para la ejecución de actividades ligadas a indicadores:</p> <p>Cada área de resultado del Programa cuenta con unidades dentro de las agencias ejecutoras (MEN y UApA) encargadas de la implementación de las actividades del Programa y, por tanto, tienen la responsabilidad en el alcance de las metas ligadas a indicadores.</p> <p>A continuación, se describen los roles de estas unidades dentro de cada componente para el cumplimiento de los indicadores de ODP y los indicadores de resultados intermedios (IRI), mientras que en la sección 5.2, se describen los arreglos institucionales asociados a las solicitudes de desembolsos ligados a los DLIs.</p> <p>Artículo 4. GESTIÓN DE LAS ADQUISICIONES</p> <p>El marco general de contratación pública en Colombia para el desarrollo de los procesos de adquisiciones/ contrataciones se desarrollará con base en los principios de la Constitución Política, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública y sus decretos reglamentarios, manuales y guías de Colombia Compra Eficiente (CCE) y en lo no regulado particularmente, las normas civiles y comerciales, y las reglas previstas en los pliegos de condiciones, y en las adendas que se expidan durante el desarrollo de los procesos de selección. El MEN y la UApA están sujetos al sistema de contratación pública de Colombia.</p> <p>Artículo 4.1 MEN</p> <p>Las adquisiciones/contrataciones que se realicen en el marco del Programa serán efectuadas siguiendo el Manual de Contratación del MEN cuyo objeto es dar directrices y lineamientos para el desarrollo de la gestión contractual que adelante el MEN, con observancia de la normatividad vigente, y aplicando los principios reguladores de la administración pública; así mismo, establece los lineamientos a seguir en cada modalidad o método de selección en base a los contenidos mínimos establecidos por ley. Bajo este marco, el MEN será responsable de la mayor parte de las adquisiciones/contrataciones del Programa de acuerdo con cada una de las áreas de resultados.</p> <p>Documentos de adquisiciones: en el Sistema Integrado de Gestión de Calidad del MEN se encuentran todos los documentos de adquisiciones/contrataciones que utiliza la entidad para las diferentes modalidades/métodos de selección, los cuales se ajustarán periódicamente de acuerdo con los requisitos de ley.</p> <p>Plan Anual de Adquisiciones del Programa: el Plan de Adquisiciones del Programa incluirá la planificación de las adquisiciones/contrataciones necesarias para el avance y logro de los DLI de las áreas de resultados. El Plan lo construyen las áreas técnicas responsables de la ejecución del Programa con el acompañamiento de la Oficina Asesora de Planeación y las subdirecciones de gestión financiera y de contratación y es aprobado internamente por el</p>

Fuente de Criterio	Criterio
	Comité de Contratación del MEN, previa revisión y validación del VEPBM y es publicado en el SECOP II. El detalle del procedimiento del Plan de Adquisiciones, así como de las modalidades de contratación son las adoptadas por el MEN y se pueden consultar en la página web del MEN o en el Sistema Integrado de Gestión.
CONPES 4057 de 2021	Concepto favorable a la Nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 80 millones, o su equivalente en otras monedas, destinado al financiamiento parcial de apropiaciones presupuestales del Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender, en reconocimiento a resultados que se alcancen a través del Programa para mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes (PROMISE)
Manual de Contratación del MEN. Adoptado mediante Resolución 015831 del 18 de diciembre de 2019.	
Manual de Contratación de la UAPA, adoptado mediante Resolución 131 de 2021	

Elaboró: Equipo auditor CGR.

4. RESPONSABILIDAD DE LA CGR

La CGR realizó auditoría financiera con fundamento en las facultades otorgadas por el artículo 267 de la Constitución Política de Colombia, modificado por el artículo 1 del Acto Legislativo 4 de 2019, el cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación y la Ley 610 de 2000 que regulan los principios, sistemas y procedimientos técnicos de control fiscal, vigilando la gestión fiscal de la administración y de los fondos o bienes de la Nación. Así mismo, de acuerdo con el artículo 268 constitucional, modificado por el artículo 2 del Acto Legislativo 4 de 2019 la CGR tiene la atribución de revisar y fenecer las cuentas que deben llevar los responsables del erario.

La CGR ha llevado a cabo esta auditoría financiera teniendo como soporte técnico y conceptual las Normas Internacionales de las Entidades Fiscalizadoras Superiores –ISSAI, emitidas por la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), según lo establecido en la Resolución Orgánica No. 0012 de 2017, por la cual se adopta el documento “Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR”, y la Guía de Auditoría Financiera – GAF-. Igualmente, atendiendo las características propias del objeto de auditoría fue considerado combinar para el desarrollo del proceso auditor la Guía de Auditoría de Cumplimiento de la CGR, establecida mediante Resolución 0022 de 2018, y el documento de en el marco de las normas de auditoría para entidades fiscalizadoras superiores – ISSAI, basado en las Normas ISSAI 100 y 4200.

Dichas normas exigen que la CGR cumpla con los requerimientos de ética, así como que se planifique y ejecute la auditoría con el fin de obtener una seguridad razonable sobre si la información financiera, los estados financieros y las cifras presupuestales están libres de incorrección material.

Una auditoría conlleva la aplicación de procedimientos para obtener evidencia de auditoría sobre los valores y la información revelada por el sujeto de control. Los procedimientos seleccionados dependen del juicio del auditor, incluida la valoración de los riesgos de incorrección material en la información contable, financiera y presupuestal, debido a fraude o error. Al efectuar dichas valoraciones, la CGR tiene en cuenta los mecanismos de control interno para la preparación y presentación de la información, con el fin de diseñar los procedimientos de auditoría que sean adecuados en función de las circunstancias.

Esta auditoría también incluyó la evaluación de la adecuación de las políticas contables

aplicadas y de la razonabilidad de las estimaciones contables realizadas por los entes ejecutores del Programa PROMISE, así como el cumplimiento normativo aplicable a las entidades ejecutoras, en el desarrollo de las actividades que conllevan al cumplimiento de los Indicadores de resultados del Programa.

En el trabajo de auditoría no se presentaron limitaciones que afectaran el alcance. En lo correspondiente a esta auditoría, la CGR concluye que la evidencia que se ha obtenido proporciona una base suficiente y adecuada para la opinión de auditoría.

5. CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA (OPINIÓN DE AUDITORIA)

Incumplimiento Material – CONCLUSIÓN (CONCEPTO) CON RESERVA.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que, salvo en lo referente a los hechos referidos en los hallazgos que se comunican en el Anexo de este Informe, la información financiera, presupuestal y contractual que soporta los ingresos y gastos ejecutados del Programa PROMISE (materia controlada), en las entidades ejecutoras auditadas, resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios de evaluación aplicados establecidos en el MOP, CONPES 4057, Acuerdo de Préstamo y demás normatividad aplicable a las entidades públicas ejecutoras.

6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

Las entidades ejecutoras (MEN – UApA) para la vigencia del año 2022, no contaban con plan de mejoramiento relativo al programa PROMISE, ya que es un programa que empezó su ejecución a finales del 2021 y no había sido objeto de seguimiento por el ente de control en vigencias anteriores

7. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO

Se evaluó y calificó el diseño y efectividad de los mecanismos de control que tiene identificado el Programa PROMISE, para mitigar los riesgos, arrojando una calificación final de **1.9** para un concepto **CON DEFICIENCIAS**.

Tabla No. 3
Evaluación de Control Interno

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	MEDIO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,75
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	MEDIO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	MEDIO		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)			1	ADECUADO	
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE				1,9	0,10
CALIFICACIÓN SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO				CON DEFICIENCIAS	

Fuente: Formato 14 Matriz de Riesgos y Controles GAF- A.F. PROMISE
 Elaboró: Equipo auditor CGR

El concepto **CON DEFICIENCIAS**, corresponde con las debilidades evidenciadas en desarrollo del proceso auditor y que se relacionan con:

- No identificación de registros presupuestales y contables en cuentas específicas para los conceptos de ingresos y gastos del Programa PROMISE.
- Debilidades en el seguimiento del Programa Todos Aprender- PTA con respecto a la entrega completa y oportuna del material pedagógico, para los Entes Territoriales - ET priorizados; y desconocimiento por parte de los formadores y tutores, respecto a la fuente y uso de los recursos del Programa.
- Debilidad en la identificación de los productos presentados al DNP para validar cumplimiento de indicadores de resultado para el desembolso de los recursos.
- Existen falencias en la etapa precontractual (planeación) y contractual, tal y como se pudo establecer en los contratos, CO1.PCCNTR.2288720, y CO1.PCCNTR.2283842.
- Se identificó en el Manual Operativo del Programa (MOP), que la UAPA no tiene acceso y no carga ningún tipo de documentación referida al aseguramiento de la contratación pública, en la herramienta *Client Connection*, siendo sólo una obligación para el MEN, tal como lo indicó el Coordinador del Programa.
- Se evidencian debilidades de articulación entre las entidades (UApA, MEN y DNP) en lo que respecta al flujo de información del Programa, tanto interna como externamente, haciendo que las entidades implicadas en el Programa no brinden a los entes de control la información actualizada y oportuna de los procesos y productos que son objeto de auditoría. La UAPA no comunicó oportunamente al equipo auditor la subsanación de la revisión de los entregables reportados y validados por el DNP relacionados con el Indicador DLI 6, lo cual se dio en marzo de 2023.
- En la evaluación al funcionamiento del programa PTA, que representa la mayor parte de los productos para dar cumplimiento a los indicadores de resultados para el desembolso de los recursos de la banca multilateral, se evidencian debilidades en la coordinación y armonización con las ETC y el MEN.

Sin embargo, en general pese a los riesgos de incumplimiento determinados, las entidades ejecutoras cuentan con controles diseñados para los distintos procesos, como manuales, guías detalladas y procedimientos para la ejecución de los recursos del PROMISE.

8. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la Auditoria al Programa PROMISE para la vigencia 2022, se determinaron seis (6) hallazgos, de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) con incidencia fiscal por \$21.641.282, y se solicita el inicio de (1) una indagación preliminar fiscal, sobre el contrato CO1.PCCNTR.2288720 suscrito por el MEN, con la Imprenta Nacional de Colombia.

Tabla No. 4
Relación de Hallazgos AF PROMISE

No.	Nombre Hallazgo	Descripción	Incidencia	Cuantía
1	Contabilización hechos económicos - Programa	Se evidenció que el Ministerio de Educación Nacional "MEN" no está utilizando cuentas específicas que identifiquen contablemente los hechos económicos provenientes del Programa, evidenciando incumplimiento de los compromisos adquiridos frente al control, registro presupuestal y contable de los ingresos y gastos,	A	

No.	Nombre Hallazgo	Descripción	Incidencia	Cuantía
	PROMISE en la vigencia 2022	como lo establece el Manual Operativo del Programa PROMISE, en el en el marco del "Préstamo No. IBRD 9360-CO".		
2	Planificación proceso de contratación que impacta en el programa todos aprender "PTA".	Se evidenció que el Contrato COL.PCCNTR.1216510 suscrito para la ejecución del PTA, se encuentra actualmente terminado y en estado de liquidación, desde el pasado 24 de febrero de 2023, y a la fecha no se ha suscrito contrato alguno que satisfaga la necesidad de apoyo al PTA, por tal razón, persiste dicha insuficiencia generando riesgo para el cumplimiento de los indicadores DLI 1.0, 2.0, 3.0, 4.0 y 5.0 del programa PROMISE. Estas debilidades en la planeación del proceso contractual podrían interferir en la ejecución de las actividades del programa PTA e impactar directamente en el cumplimiento de los indicadores del PROMISE.	A	
3	Productos presentados "Resultados previos" para el desembolso del préstamo BIRF 9360-CO indicador 5.0.	El Ministerio de Educación Nacional presentó dos contratos ejecutados, terminados en octubre de 2021 y liquidados en diciembre del 2021, como soporte al Departamento Nacional de Planeación, quien validó los productos para cumplimiento del Indicador de Resultados Previos No. DLI 5.0 para el primer desembolso (por resultados previos) del crédito BIRF. Sin embargo, se evidenció en desarrollo de la auditoría, la existencia de otros dos contratos suscritos con las mismas entidades, en diciembre de 2021 y finalizados en junio de 2022, cuya ejecución se encuentra directamente asociada al producto del indicador 5.0, los cuales no fueron presentados por el MEN al DNP, ni tampoco fueron informados al proceso auditor para su revisión. Se aclara que estos últimos contratos, que no se reportaron, fueron objeto de Actuación Especial de Fiscalización Intersectorial por parte de las Contralorías del Sector Educación y Gestión Pública donde se determinó un hallazgo fiscal por \$6.621.238.616 que fue trasladado a Responsabilidad Fiscal, según los resultados que se presentan en el Informe -CGR-CDGPIF-NRO.AEFI 927 de 2022.	A	
4	Programa Todos Aprender - PTA - Requisitos de los Formadores y Material pedagógico	En la verificación del Programa Todos Aprender -PTA se evidencia el incumplimiento del requisito de acreditación del Nivel B1 del idioma inglés por parte de los formadores conforme a la Resolución 020130 del 31-12-2018 del MEN.; De otra parte en la revisión de Actas de entrega de material, verificadas en las visitas de auditoría de las sedes de I.E. seleccionadas en la muestra, y según la Matriz de Distribución del Contrato celebrado con la Imprenta Nacional CO1PCCNTR 2288720 se evidenciaron deficiencias en los controles para las entregas del material pedagógico en algunas Instituciones Educativas.	D	
5	Material pedagógico Programa PTA - entregas a Instituciones Educativas	En la revisión de la muestra de contratación celebrada por el MEN para la ejecución del programa PROMISE, conforme las Actas de Entrega y revisión en la muestra de Instituciones Educativas Oficiales (IEO) visitadas, se evidenció que en ejecución del Contrato CO1.PCCNTR.2288720 suscrito por el MEN, con la Imprenta Nacional, para la <i>Impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del PTA</i> ; las I.E. priorizadas, no recibieron la totalidad de material pedagógico (cartillas), como se estableció en la Matriz de Distribución del MEN, por lo que se configura un daño fiscal en cuantía de \$21.641.282 , como consecuencia del faltante en la entrega del objeto contratado.	D - F	\$21.641.282
6	Gestión entrega de material objeto del contrato CO1.PCCNTR.228 8720	En consideración a que en la revisión del Contrato Interadministrativo CO1.PCCNTR.2288720 de 2021 con el objeto de prestar el servicio de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de 7.228.519 textos educativos, material educativo para 4.998 establecimientos educativos y 14.461 sedes educativas de conformidad con las especificaciones técnicas y la matriz de distribución; en el proceso auditor se evidenció la existencia de faltantes por diferencias frente a las Actas de Entrega de los textos que se reportan entregados, frente a los recibidos, para una muestra de solo 30 Instituciones o sedes Educativas, por lo que se configuró el anterior hallazgo No.5 con presunta incidencia disciplinaria y con incidencia fiscal. Y teniendo en cuenta el alcance del mencionado contrato, y su valor de \$21.796.252.743, suscrito con la Imprenta Nacional, se genera incertidumbre sobre la eficiencia de la gestión fiscal desplegada con los recursos ejecutados para la totalidad de entregas del material objeto del contrato, por lo tanto se solicita el inicio de una indagación preliminar fiscal que conduzca a determinar la certeza del posible daño al patrimonio, toda vez que esta situación pudo haberse presentado en otras a Instituciones Educativas Oficiales (IEO) no visitadas.	IP	

Elaboró: Equipo auditor CGR

9. RESULTADO DE LA AUDITORIA REALIZADA

A continuación, se describen los resultados y conclusiones de la evaluación realizada, los hallazgos identificados, las incidencias y la posición de la CGR, frente a la respuesta del auditado sobre los mismos.

9.1 RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1

Determinar si los recursos ejecutados por el MEN y la UApA, correspondientes al Programa PROMISE, financiado con recursos del “Préstamo No. IBRD 9360-CO”, durante la vigencia 2022, se realizaron de conformidad con el marco de información financiera, contable y legalmente aplicable a cada Entidad Ejecutora y emitir un concepto al respecto

Las entidades ejecutoras del Programa PROMISE (MEN y UApA) preparan sus Estados contables bajo las regulaciones de la Contaduría General de la Nación, los cuales se generan del sistema presupuestario SIIF Nación II con el apoyo del equipo de administración de SIIF. Dichos estados financieros, al cierre de la vigencia fiscal 2022, fueron evaluados por la CGR en las auditorías financieras que fueron programadas en desarrollo del PNVCF 2023, realizada al MEN y a la UApA, y los resultados y la opinión sobre su razonabilidad, se presentan en los Informes de Auditoría No. 03 (AF.MEN) y No.05 (A.F. UApA).

De otra parte, si bien las entidades ejecutoras registran la información de sus operaciones en el SIIF, atendiendo el régimen contable y presupuestal aplicable, con relación al objeto de esta auditoría no se evidenciaron registros contables específicos que identifiquen los movimientos realizados en relación con el Programa PROMISE en los estados financieros de las entidades ejecutoras.

En cuanto a los recursos del crédito de la banca multilateral, el Ministerio de Hacienda y Crédito Público -MHCP, tramitó a finales de diciembre de 2022, el primer desembolso de los recursos del préstamo, que correspondió a USD 15 millones acordados por los tres indicadores de resultados previos (del MEN), realizado a través del préstamo BIRF 9360-CO, previa verificación del DNP sobre el cumplimiento de las metas acordadas.

Sin embargo, el MEN ejecutó el plan de adquisiciones del Programa que incluyó para la vigencia 2022 la planificación de las adquisiciones/contrataciones necesarias para el avance y logro de los indicadores de resultado, contando con las apropiaciones del PGN asignadas para las vigencias 2021 y 2022. Por lo tanto, el MHCP el 23 de diciembre de 2022 recibió los recursos del primer desembolso del crédito del BIRF 9360-CO, que ingresaron a la cuenta del Tesoro Nacional denominada “Dirección del Tesoro Nacional” y fueron apropiados y ejecutados en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como recursos de libre destinación y como reposición del anticipo de caja hecho previamente para financiar el presupuesto del MEN.¹

En el desarrollo del proceso auditor se evaluó la información financiera, contable y presupuestal enviada por parte de las entidades ejecutoras, MEN y la UAPA, realizando la respectiva verificación de las cifras y datos correspondiente a los contratos relacionados con

¹ Oficio sigedoc 2023ER0025213 del 17-02-2023 recibido del MHCP

el programa PROMISE ejecutados para el cumplimiento de los indicadores, así como la verificación de los registros en el proceso contable y presupuestal.

Para las vigencias 2021-2022 las entidades ejecutoras el MEN y la UAPA para el programa PROMISE se suscribieron once (11) contratos, (8 en el MEN y 3 en la UAPA) por valor final de **\$107.328.994.731**. De estos, el Ministerio de Educación Nacional "MEN"- como entidad ejecutora suscribió ocho (8) contratos por cuantía inicial de \$99.479.465.858, que luego de modificaciones, alcanzaron los **\$100.571.428.996**, y corresponde al **93,7%** del total, los cuales fueron analizados **100%** por esta auditoría. Así mismo los 3 contratos por \$6.757.565.734,71 suscritos por la UAPA, corresponden al **6,3%** del total de la contratación realizada para el Programa PROMISE.

Los anteriores contratos se relacionan con el cumplimiento de los resultados correspondientes a cada indicador establecidos en el Programa PROMISE. Con base en lo anterior, las entidades ejecutoras (MEN-UAPA), presentaron al DNP el cumplimiento de las actividades correspondientes a cada indicador como se menciona en el CONPES 4057 de 2021.

No obstante, los contratos suscritos por la UAPA, no fueron revisados y analizados por esta auditoría, dado que formaron parte de la muestra evaluada en la Auditoría Financiera realizada por la CGR a la UAPA y los resultados se presentan en el mencionado Informe No.05.

Sin embargo, en desarrollo del proceso auditor fue verificado en conjunto con el equipo auditor de A.F. UAPA, el cumplimiento de los entregables del Contrato No. CM-UAPA-02-2021, correspondientes al Indicador No.6.0, acordados en la primera fase del Ecosistema SIPAE, estableciendo que desde el ámbito técnico, se evidenció la existencia de un riesgo asociado a la incertidumbre sobre la entrada en producción del sistema y su disponibilidad exitosa para todos los usuarios finales, que incluyen las Entidades Territoriales Certificadas, así como sobre la verificación por parte de la interventoría de las fases 4 Producción y 5 estabilización y soporte, según su anexo técnico; por lo que en el informe de auditoría financiera a la UAPA se concluyó la solicitud de una indagación preliminar fiscal.

De otra parte, de acuerdo con lo establecido en el MOP *“Realizar la desagregación interna del presupuesto asignado por parte de la Nación”*, se evidenció el incumplimiento de los compromisos adquiridos por el MEN frente al control y registro contable en una cuenta específica, de los hechos económicos provenientes de los ingresos y gastos del Programa, lo que genera dificultad para identificar los recursos que han ingresado al MEN, correspondiente al Programa PROMISE, convirtiendo estos recursos en una bolsa común. Así las cosas, se cuestiona el cumplimiento del objeto del préstamo y la aplicación del Manual operativo. Esta situación identificada dio origen a hallazgo No.1 denominado *“Contabilización hechos económicos - Programa PROMISE en la vigencia 2022”*.

9.2 RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2

Determinar si los gastos efectuados con cargo al Programa PROMISE, financiado con recursos del “Préstamo No. IBRD 9360-CO” durante la vigencia 2022, cuentan con las autorizaciones pertinentes, en función a las actividades programadas para cada una de las entidades ejecutoras, establecidas en los documentos del Programa (CONPES 4057,

cláusulas del Acuerdo de Préstamo (contrato empréstito), Plan Nacional de Desarrollo, Manual de Proyectos del BIRF y demás que resulten aplicables).

Como se indicó en el objetivo 1, para las vigencias 2021-2022 las entidades ejecutoras el MEN y la UAPA para el programa PROMISE suscribieron once (11) contratos, por valor total de **\$107.328.994.731**. En desarrollo del proceso auditor, fueron evaluados los ocho (8) contratos del Ministerio de Educación Nacional-MEN suscritos en cuantía inicial de **\$99.479.465.858**.

Tabla No. 5
Contratación suscrita MEN - Programa PROMISE Vigencia 2022

Cifras en pesos corrientes

No	PROGRAMA / PROYECTO (indicador)	No. de CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR INICIAL DEL CONTRATO	OBSERVACIONES
1	PTA (indicador 1-2-3-4-5)	CO1. PCCNTR. 1216510	CEINTE S.A.S.	Prestación de servicios para apoyar la gestión de los componentes administrativos, financieros, jurídicos, contractuales, de supervisión, técnicos y operativos del programa Todos a Aprender.	4.329.139.744	PRESTACIÓN DE SERVICIOS Contrato en Ejecución
2	PTA (indicador 1-2-3-4-5)	CO1. PCCNTR. 1247901	SCAIN S.A.S. BIC	Realizar la interventoría de los contratos de organización, administración y ejecución de acciones logísticas para la realización de eventos del Programa Todos a Aprender.	3.425.591.330	INTERVENTORÍA Contrato Liquidado
3	PTA (indicador 1-2-3-4-5)	CO1. PCCNTR. 1247601	CONSORCIO Logístico MEN 2019 – 2021	Prestación de servicios para la organización, administración y ejecución de acciones logísticas para la realización de eventos del programa Todos a Aprender.	46.688.612.324	PRESTACIÓN DE SERVICIOS Contrato Liquidado
4	PTA (indicador 1-2-3-4)	CO1. PCCNTR. 2288720	IMPRESA NACIONAL	Impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del Programa Todos a Aprender y demás programas, proyectos y estrategias del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media para el mejoramiento de la calidad educativa.	21.810.431.614	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO Contrato Finalizado
5	PTA (indicador 1, 2, 3, 4)	CO1. PCCNTR. 2283842	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y Jurídica de los contratos que suscriba y ejecute el Ministerio de Educación Nacional, generadas para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución del material pedagógico para el Programa Todos a Aprender y demás programas, proyectos y estrategias del viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media para el Mejoramiento de la Calidad educativa.	2.103.037.450	CONTRATO INTERADMINISTRATIVO Contrato Finalizado
6	PTA (indicador 1, 2, 3, 4)	CO1. PCCNTR. 3108136	FIDUPOPULAR	Encargo Fiduciario para la administración de los recursos para el pago de los reembolsos a los tutores del Programa para el mejoramiento de la calidad educativa todos a Aprender del Ministerio de Educación Nacional.	10.504.897.115	ENCARGO FIDUCIARIO Contrato en Ejecución
7	EVALUACIÓN (indicador 2)	CO1. PCCNTR. 3150971	ICFES	Continuar la implementación y seguimiento de la estrategia evaluar para Avanzar en sus aplicaciones online y offline, cuadernillos descargables o impresos en zonas focalizadas, dirigidos a instituciones educativas del sector oficial y privados, con miras a fortalecer los procesos de aprendizaje, en las instituciones educativas del país.	8.877.756.281	PRESTACIÓN DE SERVICIOS Contrato Finalizado

No	PROGRAMA / PROYECTO (indicador)	No. de CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR INICIAL DEL CONTRATO	OBSERVACIONES
8	LIDERAZGO (indicador 4)	CO1. PCCNTR. 2378422	FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la consolidación en el país, de la Escuela de Liderazgo para Directivos Docentes.	1.740.000.000	CONVENIO DE ASOCIACIÓN Contrato Finalizado
Total, contratación evaluada					99.479.465.858	

Fuente: Información suministrada por el MEN

Elaboró: Equipo auditor CGR

Los contratos evaluados, relacionados por cuantía inicial de \$99.479.465.858, sufrieron durante su ejecución reducciones y adiciones presupuestales, por lo que luego de las modificaciones, alcanzaron los \$100.571.428.996. En relación con el cumplimiento al principio de publicidad contractual, el equipo auditor verificó en SECOP las etapas precontractual, contractual y pos-contractual, el recibo de los bienes y servicios contratados, el cumplimiento de la normatividad aplicable, así como la correspondencia de los objetos contratados contra los indicadores de resultados del PROMISE.

A continuación, se relacionan las modificaciones que se dieron al proceso contractual en el MEN, relacionados con el programa PROMISE.

Tabla No. 6
Modificaciones Proceso Contractual Programa PROMISE – MEN

Cifras en pesos corrientes

CONTRATO: CO1. PCCNTR. 1216510 - CONTRATISTA: CEINTE S.A.S			
VALOR INICIAL	REDUCCIÓN	ADICIÓN	VALOR TOTAL
4.184.978.179,00	4.163.061,00	2.384.921.921,00	6.565.737.039,00
CONTRATO: CO1.PCCNTR.1247901 - CONTRATISTA: SCAIN ADMINISTRACIÓN E INGENIERÍA S.A.S. BIC			
VALOR INICIAL	REDUCCIÓN	ADICIÓN	VALOR TOTAL
3.422.944.649,00	367.857.807,00	1.035.182.785,00	4.090.269.627,00
CONTRATO: CO1.PCCNTR.1247601 - CONTRATISTA: Consorcio Logística MEN 2019 – 2021			
VALOR INICIAL	REDUCCIÓN	ADICIÓN	VALOR TOTAL
46.562.476.914,00	10.823.389.361,00	-	35.739.087.553,00
CONTRATO: CO1.PCCNTR.2288720 de 2021 - CONTRATISTA: IMPRENTA NACIONAL DE COLOMBIA.			
VALOR INICIAL	REDUCCIÓN	ADICIÓN	VALOR TOTAL
21.796.252.743,00	-	14.178.871,00	21.810.431.614,00
CONTRATO: CO1. PCCNTR. 2283842 - CONTRATISTA: UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA			
VALOR INICIAL	REDUCCIÓN	ADICIÓN	VALOR TOTAL
2.103.037.450,00	-	-	2.103.037.450,00
CONTRATO: CO1. PCCNTR. 3108136 - CONTRATISTA: FIDUPOPULAR			
VALOR INICIAL	REDUCCIÓN	ADICIÓN	VALOR TOTAL
10.504.897.115,00	2.883.222,00	6.726.426.324,00	17.228.440.217,00
CONTRATO: CO1. PCCNTR. 3150971 - CONTRATISTA: ICFES			
VALOR INICIAL	REDUCCIÓN	ADICIÓN	VALOR TOTAL
8.877.756.281,00	-	2.416.669.215,00	11.294.425.496,00
CONTRATO: CO1. PCCNTR. 2378422 - CONTRATISTA: FUND EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN			
VALOR INICIAL	REDUCCIÓN	ADICIÓN	VALOR TOTAL

1.740.000.000,00	-	-	1.740.000.000,00
TOTAL, EJECUTADO CONTRATOS REVISADOS -MEN			\$100.571.428.994

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. Coordinación Programa PROMISE
Elaboro: Equipo auditor CGR.

Los gastos del MEN durante la vigencia 2022, efectuados con cargo al Programa PROMISE, financiado con recursos del "Préstamo No. IBRD 9360-CO", se respaldan en los ocho (8) contratos suscritos y ejecutados para el cumplimiento de los indicadores validados como resultados previos y año 1. Sin embargo, se han identificado algunas deficiencias en las etapas precontractual y contractual, específicamente en los contratos CO1.PCCNTR.2288720 y CO1.PCCNTR.2283842. Aunque estos contratos cuentan con las autorizaciones pertinentes y se han realizado de acuerdo con los lineamientos del Estatuto de Contratación o el régimen de contratación aplicable, se han detectado falencias en dichas etapas.

Así las cosas, las falencias encontradas en la etapa precontractual, refieren a: -inadecuado análisis del sector relativo al objeto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional y técnica, -análisis de riesgo, -oportunidad en el inicio del proceso. Lo anterior, repercute la viabilidad técnica, económica y la conveniencia del objeto a contratar para el cumplimiento de cada uno de los indicadores.

Por otro lado, en la etapa contractual, existen debilidades en la supervisión de dichos contratos, toda vez que hay falencias en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico, que permita una ejecución efectiva de cara a la consecución de cada uno de los indicadores del programa.

En consecuencia, se evidencian debilidades en cada una de las etapas contractuales, tal y como se manifestó anteriormente, de conformidad con los documentos del Programa - CONPES 4057, cláusulas del Acuerdo de Préstamo (contrato empréstito), Plan Nacional de Desarrollo, Manual de Proyectos del BIRF y MOP-. Por tanto, se configuró el hallazgo No. 2. *Planificación proceso de contratación que impacta en el programa todos aprender "PTA"*.

9.3 RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3

Determinar si los desembolsos fueron ejecutados conforme a las actividades presupuestales establecidas en los documentos del programa y si los ingresos y gastos fueron registrados en las cuentas contables y actividades correspondientes de acuerdo con el presupuesto del Programa y el marco normativo presupuestal aplicable.

Con respecto a la ejecución de los desembolsos y teniendo en cuenta que estos se generan una vez el MEN y la UApA presentan **productos por resultados** al DNP, dando cumplimiento a los indicadores de resultados del Programa.

En desarrollo del proceso auditor se solicitó a las entidades ejecutoras del programa la relación de los proyectos y contratos mediante los cuales se ejecutaron las actividades que soportaron el cumplimiento de las metas y/o indicadores, del Programa PROMISE, del cual se evaluó el 100% de los contratos reportados por el MEN y que se relacionan en la Tabla No.5.

Se evidenció que el MEN presentó como soporte dos (2) contratos ejecutados y liquidados en el 2021 (Imprenta Nacional y Universidad Nacional) como productos asociados al indicador No. 5; sin tener presente que los **productos previos** se aceptan a partir de octubre 2021, de acuerdo con lo indicado en el contrato del préstamo (literal B. Condiciones de Retiro; (Tiempo de espera) situación que puede llegar a comprometer el objetivo del Empréstito, y un posible riesgo de cuestionamiento sobre la idoneidad de los productos y soportes que se presentan para obtener los desembolsos de la Banca multilateral. Por lo cual se configuró el Hallazgo No.4. *Productos presentados “Resultados previos” para el desembolso del préstamo BIRF 9360-CO indicador 5.0. (D)*

Por otra parte, el Programa Todos Aprender- **PTA**, según los indicadores y actividades definidas en el préstamo BIRF, es el de mayor aporte en cuanto a productos para soportar resultados para la solicitud de desembolsos de los recursos del crédito externo; sin embargo, parte de estos resultados se deben a las actividades que realizan los tutores en las diferentes Instituciones educativas, que son nombrados por las secretarías de Educación y quienes reciben acompañamiento y orientación de los *formadores*, nombrados por el MEN. Sin embargo, se evidenciaron deficiencias en los controles de verificación de requisitos para la provisión de profesionales especializados en la planta Temporal, con el rol de Formadores.

Igualmente, el PTA en parte desarrolla su objetivo mediante entrega de material didáctico a las Sedes Educativas Priorizadas, en visitas realizadas por el equipo auditor a una muestra de sedes educativas, se evidenciaron algunas deficiencias en los controles para las entregas del material pedagógico en algunas Instituciones Educativas. Por lo anterior se configuran los hallazgos: *No.4 Programa Todos Aprender -PTA- Funciones y Requisitos de los Formadores y Material pedagógico (D)*, el *No.5 Material pedagógico Programa PTA -entregas a Instituciones Educativas (F-D)* y el *Hallazgo No.6. Gestión entrega de material objeto del contrato CO1.PCCNTR.2288720 (IP.)*

En la auditoria se evidenciaron debilidades en el cumplimiento de los compromisos adquiridos por el MEN frente al control y registro contable de los ingresos y gastos del Programa, lo que genera dificultad para identificar los recursos que han ingresado al MEN, correspondiente al Programa PROMISE, convirtiendo estos recursos en una bolsa común, como se indicó en los resultados del objetivo No.1.

9.4 RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

Determinar la razonabilidad de los ingresos y gastos ejecutados del programa, durante la vigencia 2022, con recursos del “Préstamo No. IBRD 9360-CO” y si estos se han utilizado para los fines previstos, con la debida atención a los principios de economía, eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad, en cumplimiento de las Condiciones Generales del BIRF, y demás normas incluidas en el Manual Operativo de Gestión de Proyectos del BIRF, así como las Directrices para prevenir y combatir el fraude y la corrupción en los programas por resultados.

Ingresos del PROMISE

El Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes – “PROMISE”, fue creado mediante el CONPES 4057 de Octubre de 2021, para cubrir la “línea C” “Educación de calidad para un futuro con oportunidades para todos”, del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 expedido mediante la Ley 1955 de 2019, que

incluyó en los componentes del objetivo dos (2), brindar una educación con calidad y fomentar la permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media, acciones orientadas a garantizar la continuidad y el fortalecimiento de las estrategias implementadas en el marco del Programa “Todos a Aprender”, el fortalecimiento de la evaluación de los aprendizajes, así como la creación de un nuevo Programa de Alimentación Escolar - PAE, entre otras.

Para esto el Gobierno de Colombia - GdC, aprobó la contratación de una operación de crédito público externo con la Banca multilateral, por un monto máximo de **USD 80 millones**, o su equivalente, en la modalidad de Programa por Resultados (PforR). El contrato Acuerdo de préstamo, previamente a la aprobación mediante el documento CONPES 4057, fue suscrito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo -BIRF, el 16 de febrero de 2022 y se concreta en el Préstamo **BIRF 9360-CO**

Para la vigencia 2022 los ingresos del Programa PROMISE se generaron por recursos del crédito BIRF 9360-CO correspondientes a: el primer desembolso de USD 15 millones, generado por cumplimiento de los indicadores DLI 2.0, 3.0 y 5.0 de *Resultados Previos*, (a cargo del MEN), equivalente a COP 71.409.150.000², que como se indicó en el objetivo 1, ingresaron a la cuenta del Tesoro Nacional. más la contrapartida del MEN con cargo a recursos corrientes del PGN por \$17.286.959.158, para la vigencia 2022, para un total de COP \$88.696.109.158.

Gastos Programa PROMISE

El programa de Gastos del PforR está delimitado a partir de la identificación de objetos de gasto específicos, relacionados con el logro de los resultados del PforR. El valor total propuesto de la operación es de **COP 431.421 millones** (aproximadamente USD 111,3 millones) para un periodo de 5 años, que van de junio de 2022 a junio de 2026. El Programa de gasto está definido por los objetos de gasto que se detallan en el punto 5.1 del Manual Operativo del Programa -MOP.

El Programa de gasto representa alrededor del 61% del programa del GdC. La contribución del GdC como contrapartida al Programa es de alrededor de **COP 121.308 millones** es decir aproximadamente **USD 31,3 millones**, (el 28%) y el financiamiento con el crédito del BIRF es de alrededor de **COP 310.080 millones**, es decir aproximadamente **USD 80 millones**, (el 72%). El MEN está a cargo del 93,7% del gasto del PforR, con la ejecución de los indicadores de DLI del 1 al 5 y la UApA está a cargo del 6,3%, con la ejecución del indicador DLI No.6.

Teniendo en cuenta la información recopilada en el MHCP y de cada una de las entidades ejecutoras del programa, el MEN en desarrollo del Programa PROMISE, para la vigencia 2022, ejecutó los contratos con recursos del PGN por **COP \$100.571.428.996**, como se relacionaron en la Tabla 09, y que fueron evaluados en el proceso auditor.

Una vez se cumplieron las condiciones de efectividad pactadas en el Contrato de Préstamo, el MEN y la UApA, incluyeron dentro de sus anteproyectos de presupuesto (para el año 2023) los objetos de gasto que incluyeron la financiación con los recursos provenientes del

² Al tipo de cambio, TRM vigente de \$4.760,61 al momento del desembolso el 23/12/2022, según certificación del MHCP.

préstamo. El MEN y la UApA crearon, respectivamente, los objetos de gasto del programa de gasto, que se están usando actualmente a partir del ejercicio de presupuesto del año fiscal 2023 para hacer uso de los recursos y llevar su trazabilidad.

El total de gastos del programa PROMISE para la vigencia 2022, ascendió a **\$107.328.994.731**, entre lo ejecutado por el MEN (\$100.571.428.996) y lo correspondiente a la UApA (\$6.757.565.735) respectivamente, como se aprecia en la siguiente tabla.

Tabla No. 7
Relación de gastos Programa PROMISE – MEN y UApA

Cifras en pesos corrientes

No.	CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR
Contratación MEN				
1	CO1. PCCNTR. 1216510	CEINTE S.A.S.	Prestación de servicios para apoyar la gestión de los componentes administrativos, financieros, jurídicos, contractuales, de supervisión, técnicos y operativos del programa Todos a Aprender.	6.565.737.039
2	CO1. PCCNTR. 1247901	SCAIN S.A.S. BIC	Realizar la interventoría de los contratos de organización, administración y ejecución de acciones logísticas para la realización de eventos del Programa Todos a Aprender.	4.090.269.627
3	CO1. PCCNTR. 1247601	CONSORCIO LOGÍSTICO MEN 2019 – 2021	Prestación de servicios para la organización, administración y ejecución de acciones logísticas para la realización de eventos del programa Todos a Aprender.	35.739.087.553
4	CO1. PCCNTR. 2288720	IMPRESA NACIONAL	Impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del Programa Todos a Aprender y demás programas, proyectos y estrategias del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media para el mejoramiento de la calidad educativa.	21.810.431.614
5	CO1. PCCNTR. 2283842	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y Jurídica de los contratos que suscriba y ejecute el Ministerio de Educación Nacional, generadas para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución del material pedagógico para el Programa Todos a Aprender y demás programas, proyectos y estrategias del viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media para el Mejoramiento de la Calidad educativa.	2.103.037.450
6	CO1. PCCNTR. 3108136	FIDUPOPULAR	Encargo Fiduciario para la administración de los recursos para el pago de los reembolsos a los tutores del Programa para el mejoramiento de la calidad educativa todos a Aprender del Ministerio de Educación Nacional.	17.228.440.217
7	CO1. PCCNTR. 3150971	ICFES	Continuar la implementación y seguimiento de la estrategia evaluar para Avanzar en sus aplicaciones online y offline, cuadernillos descargables o impresos en zonas focalizadas, dirigidos a instituciones educativas del sector oficial y privados, con miras a fortalecer los procesos de aprendizaje, en las instituciones educativas del país.	11.294.425.496
8	CO1. PCCNTR. 2378422	FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN	Aunar esfuerzos técnicos, administrativos y financieros para la consolidación en el país, de la Escuela de Liderazgo para Directivos Docentes.	1.740.000.000
Total Contratación MEN				100.571.428.996
Contratación UApA				
9	CM-UAPA-03-2021	ORGANIZACIÓN AXON 360 S.A.S.	Realizar la interventoría técnica, administrativa y financiera al contrato de desarrollo de la Primera Fase Del Ecosistema De Información SIPAE, Para La Unidad Administrativa Especial De Alimentación Escolar – Alimentos Para Aprender”	1.006.600.000
10	CM-UAPA-02-2021	UNIÓN TEMPORAL ALIMENTOS SOFT-TI GLOBAL 2021	Contratar las actividades asociadas a la primera fase de desarrollo del ecosistema de escolar – alimentos para aprender” información SIPAE, para la unidad administrativa especial de alimentación	5.033.000.000

No.	CONTRATO	CONTRATISTA	OBJETO	VALOR
11	ORDEN DE COMPRA 91265	CONTROLES EMPRESARIALES S.A.S.	Adquirir los servicios de nube pública de Microsoft Azure para garantizar la continuidad y disponibilidad de manera ininterrumpida del SIPAE, desde la unidad administrativa especial de alimentación escolar - alimentos para aprender"	717.965.735
Total, Contratación UApA				6.757.565.735
Total Contratación Programa PROMISE				107.328.994.731

Fuente: Información MEN y UApA.
 Elaboró: Equipo auditor CGR

Conforme con los procedimientos de presupuesto de la Subdirección de Gestión Financiera – MEN y de la Subdirección de Gestión Corporativa de la UApA, (autorización de certificados de disponibilidad presupuestal, registros presupuestales, registro de afectación presupuestal) el Programa dio aplicación a estos y a la normatividad presupuestal vigente y con la debida atención a los principios de economía, eficiencia, eficacia, transparencia y responsabilidad, salvo por los hechos particulares mencionados en los hallazgos establecidos en la revisión de la contratación ejecutada y que se presentan en el informe.

Directrices para combatir fraude y corrupción.

Con relación a las directrices para prevenir, combatir el fraude y la corrupción en los programas por resultados, para la contratación realizada en la vigencia 2022, tanto por el MEN como por la UAPA, las entidades ejecutoras no determinaron con anterioridad a la firma de los contratos el procedimiento para verificar la no inclusión en las listas restrictivas y vinculantes de empresas e individuos no elegibles del Banco Mundial, debido a que el préstamo BIRF 9360-CO fue suscrito el 17 de junio de 2022 y su efectividad fue declarada por parte del Banco mundial el 14 de septiembre de 2022, y para las fechas de la contratación celebrada, no se encontraba vigente la obligación.

Sin embargo, se verificó que la Oficina de Control Interno del MEN, en auditoría interna que realizó al Programa PROMISE, reporta el resultado de una verificación posterior, indicando la inexistencia de contratistas que figuren en las listas de empresas e individuos no elegibles del Banco mundial.

De otra parte, el equipo auditor, con el fin de verificar la debida diligencia del MEN y la UAPA, con el apoyo de la DIARI -Dirección de Información, Análisis y Reacción Inmediata, de la CGR, requirió la verificación de la no inclusión en la Lista de NO elegibilidad de empresas e individuos, del Banco mundial, para la totalidad de los contratistas, tanto del MEN como de la UAPA, así como de los Formadores que fueron contratados en el PTA; igualmente, verificando la no existencia de impedimentos e investigaciones por parte de la Fiscalía General de la Nación, Procuraduría General de la Nación y Contraloría General de la República. Del procedimiento de verificación adelantado, se concluye que no se presentaron reportes por hechos de fraude o corrupción y tampoco casos de inhabilidades para ninguno de los proveedores o contratistas vinculados al Programa.

Para la vigencia 2023, las entidades ejecutoras del PROMISE, informan que se han adelantado los procedimientos para realizar el mecanismo de validación de este requisito, previo a la suscripción de la contratación.

9.5 RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5

Determinar la razonabilidad de la información financiera contenida en los Informes de Ejecución, rendidos por cada Entidad Ejecutora del Programa, con corte al 31 de diciembre de 2022, para efectos de los desembolsos requeridos en el acceso a los recursos del programa PROMISE- “Préstamo No. IBRD 9360-CO, de conformidad con las normas y procedimientos establecidos en el Manual Operativo de Gestión de Proyectos del BIRF y demás disposiciones que resulten aplicables.

De acuerdo con lo estipulado en el acuerdo legal, Manual Operativo del Programa- MOP y documento CONPES 4057, la verificación del cumplimiento de los indicadores asociados a los desembolsos está a cargo del Departamento Nacional de Planeación – DNP – y se realiza a partir de las fichas o matrices de cada indicador, conforme con los insumos y soportes del cumplimiento, que son remitidos al DNP por parte de los ejecutores MEN y UApA.

En este sentido para la vigencia 2021 (*Resultados previos*) y el Año 1 (2022), el Programa PROMISE, estipuló unos indicadores, con los cuales, una vez verificado el resultado de su cumplimiento, se dieran los dos primeros desembolsos de recursos del crédito externo, como se relaciona a continuación:

Tabla No. 8
Indicadores del Programa PROMISE - Resultados Previos y Año 1.

Cifras en Millones de dólares

IVD # (DLI)	Indicador Vinculado a desembolso	DLR	Resultado vinculado a desembolso	Recursos a desembolsar por:	
				Resultados previos	Año 1
DL 2	Uso de las evaluaciones de aprendizajes para el apoyo pedagógico	2.0	Guías operativas y protocolos actualizados en el uso de evaluaciones formativas y la introducción de la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes y habilidades socioemocionales	5,00	
		2.1	Al menos el 20% de los EE PTA utilizan evaluaciones formativas		5,00
DL 3	Mejora en el apoyo pedagógico a los docentes	3.0	El Ministerio de Educación Nacional ha aprobado un plan de acción estratégico basado en los resultados de la evaluación de impacto	5,00	
DL 4	Mejora en habilidades de liderazgo y gestión para directivos docentes	4.1	Evaluación de la Escuela de Liderazgo y Plan de Acción		5,00
DL 5	Promoción de la implementación de una nueva línea de apoyo del PTA a las ETC enfocada en aceleración y recuperación de aprendizajes y desarrollo de habilidades socioemocionales	5.0	La línea de apoyo a las ETC ha sido adoptada por el PTA con guías y materiales pedagógicos	5,00	
		5.1	10 de 96 ETC han sido capacitadas en la implementación de la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes		4,3
DL 6	Nuevo sistema de información de gestión y evaluación del PAE desarrollado	6.1	Se ha desarrollado e implementado al menos uno de los cuatro subsistemas de SiPAE.		0,7
Desembolso Total Esperado				15,00	15,00

Fuente: CONPES 4057 de octubre del 2021

Elaboró: Equipo auditor CGR

El equipo auditor verificó el cumplimiento de los Indicadores teniendo en cuenta los compromisos establecidos en la operación del “Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes – PROMISE”, de acuerdo con la sección de seguimiento y evaluación del documento CONPES 4057 de 2021 en la que se estipula que con el fin de realizar el seguimiento a la ejecución de la operación de crédito, la verificación de los indicadores estará a cargo del DNP en cumplimiento de las funciones conferidas mediante el Decreto 2189 de 2017. En este sentido se evidenció que el DNP en el rol de validador se limitó a la verificación documental del cumplimiento de los resultados asociados a cada uno de los indicadores del desembolso. Este procedimiento se desarrolló en base a la matriz del anexo técnico No. 02 del MOP, a partir de la información recopilada y remitida por el Ministerio de Educación Nacional y la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – UAPA.

En este sentido, el DNP emitió concepto de verificación del cumplimiento de los siguientes indicadores de Resultados Previos; **DLR 2.1, DLR 3.0 y DLR 5.0** teniendo en cuenta los insumos técnicos remitidos por el MEN; con relación al cumplimiento de los resultados previos. Con este concepto, se desembolsaron el 23 de diciembre de 2022, los primeros USD 15 millones, avalando los soportes remitidos por el MEN sobre el cumplimiento de los indicadores **2.0, 3.0 y 5.0**.

Para los resultados del Año 1, el DNP validó el cumplimiento por parte del Ministerio de Educación Nacional de tres (3) de los cuatro (4) indicadores vinculados a los resultados esperados del programa PROMISE, y que fueron presentados en solicitud del 19 de diciembre de 2022 al DNP para su validación, con miras a obtener el segundo desembolso de USD 15 millones. Sin embargo, una vez verificado por el DNP, el 26 de enero del 2023, autoriza el desembolso por **USD 14,3 millones**, al considerar que se encontraba pendiente de cumplimiento del indicador **DLR 6.0**, de responsabilidad de la UAPA, por lo que no se autorizó el desembolso de USD 0.7 millones, considerando que, si bien a la fecha se había desarrollado la primera fase del Ecosistema SIPAE, los soportes allegados para la verificación no demostraron que la Primera fase del sistema se hubiese desplegado a las Entidades Territoriales Certificadas.

Sin embargo, la UApA en respuesta al equipo auditor, mediante oficio 2023ER0096882 manifiesta que: de acuerdo con el pronunciamiento del DNP (Radicado UAA2023EE000546 de febrero 22 de 2023) dio alcance al informe y las evidencias que dan cuenta frente al cumplimiento de resultados vinculados al primer desembolso del indicador DLI 6, correspondiente a la vigencia 2022, para que la Gerencia del Programa realizara la respectiva consolidación y posterior remisión al DNP, con el fin de surtir el proceso de verificación externa de cumplimiento al indicador DLI6 del Programa; y que en respuesta al alcance brindado por la UApA, el DNP se pronunció con la validación del cumplimiento total del DLI 6 informando la aceptación de la subsanación mediante oficio No.20235320199301 de **marzo 31 de 2023** como se detalla a continuación:

“(…) De igual forma, se incluye un reporte del ingreso al sistema con usuario y contraseña, ingreso al Subsistema MiPAE, respuestas entregadas por el sistema, tiempo de respuestas de las conexiones y peticiones del sistema a bases de datos. De acuerdo con lo anterior, y conforme con el protocolo de verificación ha sido detallado en el Manual Operativo del Programa, se encuentra que el informe remitido

da cuenta del cumplimiento en su totalidad de los medios de verificación correspondientes al indicador DLI6” (...)

“De acuerdo con lo anterior, se valida el cumplimiento por parte del Ministerio de Educación Nacional de un indicador vinculado a los resultados esperados en la vigencia 2022 del programa PROMISE, para un desembolso por USD 0,7 millones”.

En desarrollo de los procedimientos de auditoria se evidenció, que en la vigencia 2022 el MEN ejecutó el plan de adquisiciones del programa PROMISE, para el cumplimiento de los indicadores, **DLR No. 2.0, 3.0 y 5.0**, que hacen parte de la planificación de las adquisiciones/contrataciones necesarias para el avance y logro de las metas de resultados.

Por lo anterior, se evaluó la relación de los contratos que apoyaron el cumplimiento de los indicadores de resultados ejecutados por el MEN con corte a 31 de diciembre de 2022, tomando como base el total de los recursos definitivos asociados al logro de los indicadores en el marco del Programa, por \$100.571.428.994, que representa el 93,7% de los gastos ejecutados, durante el periodo comprendido entre 2021 y 2022, así:

Tabla No. 9
Relación Ejecución Presupuestal Programa PROMISE – MEN

Cifras en pesos corrientes

CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR INICIAL del contrato	VALOR INICIAL VIGENCIA 2022	VALOR FINAL VIGENCIA 2022	RUBRO PRESUPUESTAL Y MODIFICACIONES
CO1. PCCNTR. 1216510	CEINTE S.A.S.	4.184.978.179	4.329.139.744	6.565.737.039	Año 2021: (Vigencia Futura Ordinaria código 89819 saldo a comprometer \$4.258.620.581 - CDP Código 175019 \$70.519.163 Total \$4.329.139.744) Año 2022: (Reducción \$4.163.061 Adición \$2.240.760.356)
CO1. PCCNTR. 1247901	SCAIN S.A.S. BIC	3.422.944.649	3.425.591.330	4.090.269.627	Año 2021: Vigencia Futura Ordinaria código 89819 Saldo a comprometer \$3.414.878.220 - CDP código 175119 \$10.713.110 Total \$3.425.591.330 Año 2022: (Reducción \$ 367.857.807 Adición \$ 1.032.536.104)
CO1. PCCNTR. 1247601	CONSORCIO LOGISTICO MEN 2029 – 2021	46.562.476.914	46.688.612.324	35.739.087.553	Año 2021: Vigencia Futura Ordinaria código 89819 Saldo a comprometer \$37.823.130.189 - CDP código 175019 \$126.135.410 - ADICIÓN No. 1 Total \$46.688.612.324 Año 2022: (Reducción \$ 10.823.389.361)
CO1. PCCNTR. 2288720	IMPRENTA NACIONAL	21.796.252.743	21.810.431.614	21.810.431.614	Año 2021: CPD código 58521 Saldo a comprometer \$21.796.252.743 - ADICIÓN No. 1 CDP código 102021 Valor \$14.178.871 - Valor Total \$21.810.431.614
CO1. PCCNTR. 2283842	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	2.103.037.450	2.103.037.450	2.103.037.450	Año 2021: CPD código 54021 Saldo a comprometer \$2.103.037.450 - Fuente: Presupuesto General de la Nación – PGN
CO1. PCCNTR. 3108136	FIDUPOPULAR	10.504.897.115	10.504.897.115	17.228.440.217	Año 2021: Vigencia Futura Ordinaria código 70221 Saldo a comprometer \$7.614.904.803 - CDP código 56521 Valor Generado \$2.889.992.312 - Fuente de los recursos: Presupuesto General de la Nación – PGN - Valor Total \$10.504.897.115 – Año 2022: (Reducción \$ 2.883.222 Adición \$ 6.726.426.324)

CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR INICIAL del contrato	VALOR INICIAL VIGENCIA 2022	VALOR FINAL VIGENCIA 2022	RUBRO PRESUPUESTAL Y MODIFICACIONES
CO1. PCCNTR. 3150971	ICFES	8.877.756.281	8.877.756.281	11.294.425.496	Año 2021: CPD código 131321 valor \$3.000.000 - CPD código 136921 valor \$377.756.281 - CDP código 109121 valor \$8.497.000.000 – Año 2022: Adición \$2.416.669.215
CO1. PCCNTR. 2378422	FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN	1.740.000.000	1.740.000.000	1.740.000.000	CPD código 98421 Aportes MEN PGN valor \$1.100.000.000 - CPD Especial SGP para Resguardos Indígenas - AESGPRI - Valor \$640.000.000 - Valor Total \$1.740.000.000
Total		99.192.343.331	99.479.465.858	100.571.428.996	

Fuente: Secop información contractual, Ministerio de Educación Nacional y Coordinación Programa PROMISE
 Elabore: Equipo Auditor CGR.

Los resultados de la evaluación en cuanto a la razonabilidad de las cifras correspondientes a los gastos ejecutados, evidencian que, si bien los objetos contractuales están relacionados con los indicadores del Programa, se establecieron algunas incorrecciones que se condensan en los hallazgos de este informe.

De otra parte, respecto a la razonabilidad de la información presupuestal y contable, si bien la misma es registrada en el SIIF, en la consulta realizada de la información contable de los Estados Financieros y las respectivas Notas por la vigencia 2022, se evidencia que el Ministerio de Educación Nacional no presenta registros contables específicos que identifiquen los gastos del programa PROMISE en los estados financieros.

9.6 RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6

Evaluar el grado de eficiencia y eficacia de los mecanismos y/o sistemas de control interno implementados para la ejecución de las actividades a cargo de cada Entidad Ejecutora, con los recursos del programa PROMISE.

Es importante mencionar que en el curso de las auditorías financieras que la CGR adelanta a los sujetos de control ejecutores del PROMISE (MEN y UAPA), se realizó la evaluación del Sistema de control interno financiero y los resultados se plasman en los informes correspondientes.

Por lo anterior, en desarrollo de este proceso auditor para la evaluación de eficiencia y eficacia de los mecanismos de control interno implementados para la ejecución de las actividades propias del Programa PROMISE, a cargo de las entidades ejecutoras se identificaron 4 riesgos, 3 de ellos asociados al macroproceso gestión presupuestal, contractual y del gasto y un riesgo asociado al proceso gestión financiera y contable.

Así las cosas, la evaluación realizada y conforme al resultado de la auditoria al PROMISE, sobre el grado de eficiencia y eficacia de los mecanismos de control interno implementados para la ejecución de las actividades a cargo de cada Entidad Ejecutora se evidenció que, pese a los riesgos de incumplimiento determinados, las entidades ejecutoras cuentan con controles diseñados para los distintos procesos, como manuales, guías detalladas y procedimientos para la ejecución de los recursos.

Aplicada la metodología de la GAF para la evaluación del diseño y efectividad de los mecanismos de control que tiene identificado el Programa PROMISE, para mitigar los riesgos, arrojó una calificación final de **1.9** para un concepto **CON DEFICIENCIAS**.

Tabla No. 10
Evaluación de Control Interno

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	MEDIO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,75
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	MEDIO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	MEDIO		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)			1	ADECUADO	
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE			1,9	0,10	
CALIFICACIÓN SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO			CON DEFICIENCIAS		

Fuente: Formato 14 Matriz de Riesgos y Controles GAF- A.F. PROMISE
 Elaboró: Equipo auditor CGR

El concepto *CON DEFICIENCIAS*, corresponde con las debilidades evidenciadas en desarrollo del proceso auditor y que se relacionan con:

- No identificación de registros presupuestales y contables en cuentas específicas para los conceptos de ingresos y gastos del Programa PROMISE.
- Debilidades en el seguimiento del Programa Todos Aprender- PTA con respecto a la entrega completa y oportuna material pedagógico, para los Entes Territoriales - ET priorizados; desconocimiento por parte de los tutores y falta de claridad de los Formadores de los recursos reintegrados a los tutores.
- Debilidad en la identificación de los productos presentados al DNP para validar cumplimiento de indicadores de resultado para el desembolso de los recursos.
- Existen falencias en la etapa precontractual (planeación) y contractual, tal y como se pudo establecer en los contratos CO1.PCCNTR.2288720 y CO1.PCCNTR.2283842.
- Se identificó en el Manual Operativo del Programa (MOP), que la UAPA no tiene acceso y no carga ningún tipo de documentación referida al aseguramiento de la contratación pública, en la herramienta *Client Connection*, siendo sólo una obligación para el MEN, tal como lo indicó el Coordinador del Programa.
- Se evidencian debilidades de articulación entre las entidades (UApA, MEN y DNP) en lo que respecta al flujo de información del Programa, tanto interna como externamente, haciendo que las entidades implicadas en el Programa no brinden a los entes de control la información actualizada y oportuna de los procesos y productos que son objeto de auditoría. La UAPA no comunicó oportunamente al equipo auditor la subsanación de la revisión de los entregables reportados y validados por el DNP relacionados con el Indicador DLI 6, lo cual se dio en marzo de 2023.

- En la evaluación al funcionamiento del programa PTA, que representa la mayor parte de los productos para dar cumplimiento a los indicadores de resultados para el desembolso de los recursos de la banca multilateral, se evidencian debilidades en la coordinación y armonización con las ETC y el MEN.

9.7 RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7

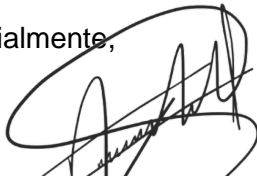
Atender las denuncias asignadas y las alertas o insumos enviados por la DIARI y por la Contraloría Delegada Sector Educación, relacionadas con la ejecución de los recursos del programa PROMISE “Préstamo No. IBRD 9360-CO”, hasta la fase de cierre de ejecución de auditoría.

En relación con las denuncias y las alertas recibidas en la ejecución de la primera vigencia, los entes ejecutores por medio de oficios comunicaron que no se habían recibido denuncias. Por otra parte, se indagó y efectivamente no se encontraron alertas, ni denuncias para la vigencia 2022, ni en el desarrollo de la auditoría para el Programa PROMISE.

10. PLAN DE MEJORAMIENTO

De acuerdo con la responsabilidad de cada una de las entidades ejecutaras del Programa (el MEN y la UApA), sujetos de control auditados, deben elaborar un Plan de Mejoramiento con los hallazgos consignados en el presente informe, dentro de los 15 días hábiles siguientes al recibo de este. Para efectos de la habilitación en el Sistema de Rendición Electrónica de Cuentas e Informes –SIRECI, les solicitamos remitir copia del oficio de radicación del informe en la Entidad, a los correos electrónicos: soporte_sireci@contraloria.gov.co y Jairo.romero@contraloria.gov.co.

Cordialmente,



ANDREY GEOVANNY RODRÍGUEZ LEÓN
Contralor Delegado para el Sector Educación,
Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte

Aprobó: Comité de Evaluación Sectorial CES Acta No.26 del 8 de junio de 2023

Revisó: Adriana Lucía González Díaz - Directora de Vigilancia Fiscal



Luz Dary Neuta Velásquez – Coordinadora de Gestión -Supervisora



Elaboró: Yury Andrea Cardenas Barrera - Líder de auditoría
María Alejandra Alvarado García – Auditor
Leydi Johanna Bobadilla Vivas – Auditora
Luz Deise Ovalle Jiménez – Auditora
José Yesid Mateus Perdomo – Auditor
Cristhian Felipe Ramírez Chaves – Auditor

ANEXO – Relación de Hallazgos.

Hallazgo No. 1. Contabilización hechos económicos - Programa PROMISE en la vigencia 2022.

En la revisión realizada al Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes “PROMISE”, se estableció que si bien el Ministerio de Educación Nacional “MEN” registra sus operaciones contables en SIIF II, contablemente no está identificando de manera específica los hechos económicos provenientes del Programa, evidenciando debilidades en el cumplimiento de los compromisos adquiridos frente al control, registro presupuestal y contable de los ingresos y gastos como lo establece el Manual Operativo del Programa.

La Contaduría General de la Nación (CGN) expidió la **Resolución 533 de 2015** y sus modificaciones, por la cual incorpora, como parte integrante del Régimen de Contabilidad Pública, el Marco Normativo para Entidades de Gobierno, el cual está conformado por: el Marco Conceptual para la Preparación y Presentación de Información Financiera; las Normas para el Reconocimiento, Medición, Revelación y Presentación de los Hechos Económicos; los Procedimientos Contables; las Guías de Aplicación; el Catálogo General de Cuentas; y la Doctrina Contable Pública.

El **Documento CONPES 4057** de octubre de 2021, manifestó el concepto favorable para contratar una operación de crédito público externo con la banca multilateral hasta por la suma de USD 80 millones, o su equivalente en otras monedas, a fin de financiar parcialmente apropiaciones presupuestales del Ministerio de Educación Nacional y de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar, en reconocimiento a resultados obtenidos a través de la implementación del Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes. El mencionado documento, entre otras plantea lo siguiente:

El **numeral 5**. Recomendaciones: *“Solicitar al Ministerio de Educación Nacional y a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentación para Aprender, garantizar la programación anual presupuestal de acuerdo con la disponibilidad dentro de su Marco Fiscal de Mediano Plazo, con el propósito de apropiar los correspondientes recursos de crédito y mantener la priorización de éstos durante las vigencias en que se financie el programa con recursos de la banca.”*

El **Manual Operativo del PROMISE -MOP**, está sustentado en el Contrato de Préstamo BIRF 9360-CO y se llevará a cabo a partir de la declaración de efectividad del contrato y hasta 2026, con fecha de cierre junio 30 de 2026. El Programa utilizará el instrumento financiero del Banco Mundial denominado Programa por Resultados³, el plan tiene cuatro pilares: (i) el uso efectivo de evaluaciones, (ii) mejorar las prácticas pedagógicas a través del Programa Todos a Aprender (PTA), (iii) mejorar las prácticas de gestión escolar a través de la Escuela de Liderazgo, y (iv) mejorar las prácticas de gestión de los gobiernos locales a través de la Escuela de Secretarías de Educación (Escuela de Secretarías) y de un sistema de gestión para el Programa de Alimentación Escolar (PAE) que contribuya a mejorar su eficiencia y transparencia, avanzando hacia la consolidación de un ecosistema de información.

³ Alcance Manual Operativo- PROMISE

El Programa lo encabeza una Gerencia del Programa bajo el Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media (VEPBM), responsable de dar los lineamientos y el seguimiento a la ejecución integral del Programa y punto focal ante el Banco Mundial, según lo señalado en este Programa, el MEN es la entidad encargada de la supervisión general y tiene la responsabilidad directa en la ejecución de actividades específicas ligadas a indicadores. Estos roles los cumplirá a través del VEPBM, en donde usará su estructura interna, así como sus manuales de procedimientos, documentos y reglamentos para la supervisión general del Programa, para la ejecución de los programas y estrategias a su cargo cumplimiento de indicadores, y seguimiento al Plan de Acción del Programa.

La Oficina asesora de Planeación y finanzas del MEN tendrá la responsabilidad de apoyar la planificación, programación y modificaciones del presupuesto de los recursos del Programa, así como el seguimiento a las metas del Programa; dentro de las actividades específicas a su cargo tendrán la responsabilidad de:

- ✓ *Generar la metodología y los procedimientos para la elaboración del proyecto de Plan de Adquisiciones y Presupuesto, y socializarlos a las áreas ejecutoras.*
- ✓ *Apoyar al VEPBM con la consolidación del Plan de Adquisiciones y Presupuesto del programa en coordinación con las Subdirecciones de Contratación y Gestión Financiera.*
- ✓ *Apoyar a la Coordinación general en la presentación de avances del Programa, seguimiento y cumplimiento de indicadores, cumplimiento de resultados DLR.*
- ✓ *Realizar la desagregación interna del presupuesto asignado por parte de la Nación.*

PROGRAMA TODOS A APRENDER-PTA. Su desempeño contribuirá al logro del cumplimiento de los indicadores relacionados con los siguientes indicadores: el DLI1, DLI2, DLI3, DLI4 y el DLI5; además del cumplimiento de indicadores específicos definidos en la Matriz de Resultados.

Gerencia del Programa PROMISE - VEPBM

Dentro de sus responsabilidades del Programa PROMISE en el MEN, que está a cargo de la Gerencia del Programa bajo el Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media (VEPBM), lo siguiente:

- ✓ *Proyectar e implementar las actividades, hitos y entregables para lograr el cumplimiento de los indicadores bajo su responsabilidad.*
- ✓ *Supervisar las actividades propuestas y asegurar la calidad de los productos que se implementen o generen bajo su responsabilidad, garantizando la calidad de la información y soportes para medición de indicadores.*
- ✓ *Realizar la programación de sedes, tutores y demás requeridos para el cumplimiento de los indicadores asociados al PTA.*
- ✓ *Elaborar el proyecto de Plan de Adquisiciones y Presupuesto del PTA para obtener la viabilidad del VEPBM (subrayado y cursiva fuera de texto).*
- ✓ *Planear los flujos financieros, de acuerdo con los desembolsos planeados y los egresos del PTA (subrayado y cursiva fuera de texto).*
- ✓ *Coordinar con la Subdirección de Contratación del MEN para la adquisición de bienes y servicios requeridos por el Programa.*
- ✓ *Consolidar las evidencias y soportes de todas las actividades del PTA.*
- ✓ *Apoyar la preparación de los informes de avance y final, en los temas de su competencia.*
- ✓ *Implementar planes de mejoramiento cuando haya lugar.*

OFICINA ASESORA DE PLANEACIÓN Y FINANZAS DEL MEN

Tendrá la responsabilidad de apoyar la planificación, programación y modificaciones del presupuesto de los recursos del Programa, así como el seguimiento a las metas del Programa. Dentro de las actividades específicas a su cargo tendrá la responsabilidad de:

- ✓ *Generar la metodología y los procedimientos para la elaboración del proyecto de Plan de Adquisiciones y Presupuesto, y socializarlos a las áreas ejecutoras.*
- ✓ *Apoyar al VEPBM con la consolidación del Plan de Adquisiciones y Presupuesto del programa en coordinación con las Subdirecciones de Contratación y Gestión Financiera (subrayado y cursiva fuera de texto).*
- ✓ *Apoyar a la Coordinación general en la presentación de avances del Programa, seguimiento y cumplimiento de indicadores, cumplimiento de resultados DLR (subrayado y cursiva fuera de texto).*
- ✓ *Realizar la desagregación interna del presupuesto asignado por parte de la Nación. (subrayado y cursiva fuera de texto).*

SUBDIRECCIÓN DE GESTIÓN FINANCIERA

Su rol dentro del Programa es:

- ✓ *Solicitud de administración de los usuarios del Sistema Integrado de Información Financiera (SIIF) ante MHCP, de requerirse.*
- ✓ *Apoyar la operación presupuestal, contable y financiera, y el registro de los movimientos de ingresos y egresos asociados al Programa, acorde con los procesos y procedimientos establecidos por el área y la normatividad vigente (subrayado y cursiva fuera de texto).*
- ✓ *Generar los informes financieros requeridos, a partir de los registros en el SIIF (subrayado y cursiva fuera de texto).*
- ✓ *Responsable de la implementación de planes de mejoramiento en materia de gestión financiera cuando haya lugar.*

Teniendo en cuenta lo señalado en el CONPES 4057 de 2021 y el Manual Operativo del Programa PROMISE, durante la vigencia 2022 las entidades ejecutoras (Ministerio de Educación Nacional y la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar) recibieron recursos del PGN para el cumplimiento de los indicadores, realizando los procesos de contratación y adquisiciones que se derivan de la ejecución del Programa PROMISE.

El MEN, mediante oficio Radicado No. 2023-EE-014010 fechado el 2023-01-26 informa al ente de control que durante las vigencias 2021-2022, con el fin de cumplir los resultados previstos en el programa suscribió ocho (8) contratos por \$99.479.465.858. Sin embargo se estableció que sumadas las modificaciones los mencionados contratos totalizaron **\$100.571.428.996** como recursos ejecutados en el Programa PROMISE.

En la verificación de la información a los Estados Financieros y las respectivas Notas por la vigencia 2022, se evidencia que el Ministerio de Educación Nacional entidad ejecutora, no presenta registros contables específicos que identifiquen los gastos del programa PROMISE en los estados financieros. Sin embargo, el MEN si identificó los rubros presupuestales para cada uno de los contratos, como se evidencia a continuación:

Tabla No. 11
Rubros Presupuestales Contratos MEN 2022.

Cifras en pesos corrientes

CONTRATO	CONTRATISTA	VALOR INICIAL del contrato	VALOR INICIAL VIGENCIA 2022	VALOR FINAL VIGENCIA 2022	RUBRO PRESUPUESTAL Y MODIFICACIONES
CO1. PCCNTR. 1216510	CEINTE S.A.S.	4.184.978.179	4.329.139.744	6.565.737.039	Año 2021: (Vigencia Futura Ordinaria código 89819 saldo a comprometer \$4.258.620.581 - CDP Código 175019 \$70.519.163 Total \$4.329.139.744) Año 2022: (Reducción \$4.163.061 Adición \$2.240.760.356)
CO1. PCCNTR. 1247901	SCAIN S.A.S. BIC	3.422.944.649	3.425.591.330	4.090.269.627	Año 2021: Vigencia Futura Ordinaria código 89819 Saldo a comprometer \$3.414.878.220 - CDP código 175119 \$10.713.110 Total \$3.425.591.330 Año 2022: (Reducción \$ 367.857.807 Adición \$ 1.032.536.104)
CO1. PCCNTR. 1247601	CONSORCIO LOGISTICO MEN 2029 - 2021	46.562.476.914	46.688.612.324	35.739.087.553	Año 2021: Vigencia Futura Ordinaria código 89819 Saldo a comprometer \$37.823.130.189 - CDP código 175019 \$126.135.410 - ADICIÓN No. 1 Total \$46.688.612.324 Año 2022: (Reducción \$ 10.823.389.361)
CO1. PCCNTR. 2288720	IMPRESA NACIONAL	21.796.252.743	21.810.431.614	21.810.431.614	Año 2021: CPD código 58521 Saldo a comprometer \$21.796.252.743 - ADICIÓN No. 1 CDP código 102021 Valor \$14.178.871 - Valor Total \$21.810.431.614
CO1. PCCNTR. 2283842	UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA	2.103.037.450	2.103.037.450	2.103.037.450	Año 2021: CPD código 54021 Saldo a comprometer \$2.103.037.450 - Fuente: Presupuesto General de la Nación – PGN
CO1. PCCNTR. 3108136	FIDUPOPULAR	10.504.897.115	10.504.897.115	17.228.440.217	Año 2021: Vigencia Futura Ordinaria código 70221 Saldo a comprometer \$7.614.904.803 - CDP código 56521 Valor Generado \$2.889.992.312 - Fuente de los recursos: Presupuesto General de la Nación - PGN - Valor Total \$10.504.897.115 – Año 2022: (Reducción \$ 2.883.222 Adición \$ 6.726.426.324)
CO1. PCCNTR. 3150971	ICFES	8.877.756.281	8.877.756.281	11.294.425.496	Año 2021: CPD código 131321 valor \$3.000.000 - CPD código 136921 valor \$377.756.281 - CDP código 109121 valor \$8.497.000.000 – Año 2022: Adición \$2.416.669.215
CO1. PCCNTR. 2378422	FUNDACIÓN EMPRESARIOS POR LA EDUCACIÓN	1.740.000.000	1.740.000.000	1.740.000.000	CPD código 98421 Aportes MEN PGN valor \$1.100.000.000 - CPD Especial SGP para Resguardos Indígenas - AESGPRI - Valor \$640.000.000 - Valor Total \$1.740.000.000
Total		99.192.343.331	99.479.465.858	100.571.428.996	

Fuente: Secop información contractual, Ministerio de Educación Nacional y Coordinación Programa PROMISE
 Elaboro: Equipo Auditor CGR.

Se evidencia incumplimiento de los compromisos adquiridos por el MEN frente al **control y registro contable de los ingresos y gastos del Programa**, lo que genera dificultad para identificar los recursos que han ingresado al MEN, correspondiente al Programa PROMISE, convirtiendo estos recursos en una bolsa común.

Según la respuesta entregada por el Ministerio de Educación Nacional el primer desembolso (de USD 15 millones de dólares) del préstamo financiado por el Banco Mundial se realizó el 22 de diciembre de 2022, con el cumplimiento de los indicadores de resultados previos; los cuales fueron validados por el DNP. Estos recursos no fueron programados para ingresar en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional, pero estos compromisos fueron financiados con Recursos Propios de la Nación (PGN).

La entidad ejecutora, no está identificando contablemente los hechos económicos provenientes del Programa PROMISE, ocurridos en la vigencia 2022, por lo cual se corre el riesgo de ser utilizados en otros programas o que el programa presente duplicidad en los recursos recibidos. Lo cual cuestionaría el cumplimiento del objeto del préstamo y la aplicación del Manual operativo.

Respuesta de la entidad - MEN:

En la respuesta el Ministerio de Educación Nacional manifiesta que “la información financiera, contable y presupuestal tiene un control adecuado bajo los lineamientos de confiabilidad, oportunidad y relevancia. Que en cumplimiento de la Resolución 193 de 2016, por la cual se incorpora, en los procedimientos transversales del régimen de contabilidad pública, el procedimiento para la evaluación del control interno contable realiza sus operaciones respaldándose en documentos idóneos de manera que la información registrada sea susceptible de verificación y comprobación exhaustiva o aleatoria.

Por lo tanto, se registra contablemente a nivel de Entidad contable pública los hechos económicos que se encuentren debidamente soportados, estos registros se pueden evidenciar en la consulta de saldos y movimientos de la vigencia 2022, en los cuales se identifica la fecha de la operación, el nombre del tercero, el número de comprobante y el valor de cada registro. Igualmente, en concordancia con el marco normativo para entidades de gobierno resolución 533 de 2015 y sus modificatorios, dentro del manual de políticas en el numeral 2.15 -Política Contable del Gasto; se encuentran definidos los parámetros del reconocimiento cuyo objetivo es el registro de los gastos en la medida que se generan los hechos económicos de tal forma que queden registrados dentro del período contable, teniendo en cuenta la categoría del gasto.”

“Por su parte, el numeral 2.14 Política Contable de Ingresos con y sin contraprestación define los parámetros para el reconocimiento de los elementos de los Ingresos por transacciones con y sin contraprestación.

Teniendo en cuenta lo anterior, reiteramos que el Ministerio de Educación Nacional realiza el reconocimiento contable de los ingresos y gastos en la medida que se generan los hechos económicos. Igualmente, el Ministerio tiene procesos establecidos que logran garantizar que la información financiera cumpla con las características cualitativas.

Así mismo, el Ministerio de Educación adelanta procesos que logran la existencia y efectividad de los procedimientos de control y verificación de las actividades propias del proceso contable, capaces de garantizar razonablemente que la información financiera cumpla con las características cualitativas de la información contable y financiera, esto es la representación fiel y la relevancia, así como las características de comparabilidad, verificabilidad, oportunidad y comprensibilidad, que deberá realizarse de acuerdo con el sistema de Control Interno de la entidad, atendiendo los lineamientos impartidos en la Resolución 193 de 2016 y su anexo, expedida por la Contaduría General de la Nación, donde se establece el procedimiento para la evaluación del control interno contable, aspectos generales, marco de referencia del proceso contable, gestión del riesgo contable y el informe anual sobre la evaluación del Control Interno Contable.

Por lo anteriormente expuesto, no se considera pertinente calificar como deficiente el control interno, debido a que la observación presentada por la Contraloría no corresponde a una situación derivada de la comunicación entre áreas; por el contrario, en cumplimiento de la Resolución 193 de 2016 y su modificación de control interno contable, este Ministerio cuenta con, circulares internas, manuales y procedimientos actualizados en el sistema integrado de gestión.

Así mismo, reiteramos que las transacciones realizadas dentro del Sistema de Información Financiera SIIF Nación están totalmente sistematizadas para el reconocimiento de las transacciones contables de conformidad con lo señalado en el Libro 2 de la parte 9 del Decreto 1068 de 2015, por medio del cual se reglamenta el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación; por lo tanto, la Entidad utilizó los parámetros establecidos por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la Contaduría General de la Nación, se tuvieron en cuenta las tablas, instructivos, guías y manuales publicados por las mismas entidades.

El Programa Para Mejorar La Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes está sustentado con el Contrato de Préstamo BIRF 9360-CO y se utiliza el instrumento financiero del Banco Mundial denominado Programa por Resultados. El Programa apoyará la administración y actividades relacionadas con la gestión de los ejecutores y apoyará el desarrollo de políticas y regulaciones necesarias para lograr los resultados esperados.

Desde este punto de vista es importante precisar que la estructura del crédito y su desarrollo vincula los desembolsos del Banco a la obtención de resultados específicos. **De otra parte, el seguimiento financiero que se realiza por parte del Banco hace referencia a la ejecución de rubros presupuestales específicos.**

En este sentido, el Ministerio para la vigencia 2022 incluyó en la primera fase de ejecución del programa 7 contratos que cumplieron con su registro y ejecución de cadena presupuestal en el Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 1068 de 2015 “Artículo 2.8.1.7.5. Registro de la ejecución presupuestal en el sistema integrado de información financiera.

El registro de la ejecución del presupuesto de rentas y recursos de capital y del presupuesto de gastos del Presupuesto General de la Nación en el Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación, deberá hacerse de conformidad con el Catálogo de Clasificación Presupuestal - CCP que establezca la Dirección General del Presupuesto Público Nacional del Ministerio de Hacienda y Crédito Público y en los tiempos que permitan conocer la situación de las finanzas con mayor cercanía al momento de generarse el hecho económico”, tal como se evidencia a continuación: Relación de los contratos ejecutados en la vigencia 2022”.

Análisis de respuesta y conclusión:

Si bien de la respuesta entregada por el Ministerio de Educación Nacional “MEN” indica en lo relacionado con los registros y la ejecución de los rubros presupuestales de la vigencia 2022, que el MEN presenta la información presupuestal y contable con todos los procesos y procedimientos de la programación presupuestal y cumple la normativa de la CGN y sus registros en SIIF Nación, de acuerdo con lo estipulado en el Decreto 1068 de 2015 artículo 2.8.1.7.5., lo observado en el hallazgo hace referencia a la no identificación específica de la información contable y financiera relacionada con los gastos soportados en los contratos que durante el periodo comprendido entre 2021 y 2022, apoyaron el cumplimiento de los resultados de los indicadores del programa PROMISE.

Con relación al Rol de la Subdirección Financiera se define que debe apoyar la operación presupuestal, contable y financiera y el registro de los movimientos de ingresos y

egresos asociados al Programa, acorde con los procesos y procedimientos establecidos por el área y la normatividad vigente.

Al verificar las evidencias que la entidad auditada da como respuesta, se confirma que no se clasifica la desagregación del presupuesto aprobado por la vigencia respectiva, de manera que se identifiquen los ingresos y gastos con rubros específicos vinculados al Programa PROMISE.

Lo anterior denota debilidades en la ejecución del PROMISE, afectando desde el primer año vigencia 2022, por la falta de planeación en el Programa de Gastos Presupuestales definitivo en el marco del Programa por Resultados, faltando la identificación de los rubros presupuestales vinculados a los indicadores asociados al primer desembolso.

Por tanto, el hecho evidencia debilidades en la gestión administrativa en la programación y en la ejecución presupuestal de los gastos asociadas al Programa PROMISE, se confirma el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 2. Planificación proceso de contratación que impacta en el programa todos aprender “PTA”.

Se evidenció que el Contrato COL.PCCNTR.1216510 suscrito para la ejecución del PTA, se encuentra actualmente terminado y en estado de liquidación, desde el pasado 24 de febrero de 2023, y a la fecha no se ha suscrito contrato alguno que satisfaga la necesidad de apoyo al PTA, por tal razón, persiste dicha insuficiencia generando riesgo para el cumplimiento de los indicadores DLI 1.0, 2.0, 3.0, 4.0 y 5.0 del programa PROMISE. Estas debilidades en la planeación del proceso contractual podrían interferir en la ejecución de las actividades del programa PTA e impactar directamente en el cumplimiento de los indicadores del PROMISE.

La Constitución Política de Colombia, estableció que: **“Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.”

La Ley 1952 de 2019, Código Disciplinario Único, estableció que: **“Artículo 26. La Falta Disciplinaria.** Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley. **Artículo 27. Acción Y Omisión.** La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. **“Artículo 38. Deberes.** Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. **“Artículo 39. Prohibiciones.** A todo servidor público le está prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales

ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, estableció que: “**Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal.** La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: (...) b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos. (...) d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.”

Ley 80 de 1993: “**Artículo 14. De los medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual.** Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: 1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.

Manual Operativo del Programa PROMISE (MOP): **2.1 Antecedentes y justificación •Pilar** (ii) “Mejorar las prácticas pedagógicas a través del PTA. El PTA es un programa de tutoría docente a gran escala en educación preescolar y primaria que busca mejorar el aprendizaje de los estudiantes en matemáticas y lenguaje fortaleciendo las prácticas pedagógicas y las competencias docentes en las áreas básicas del currículo de educación primaria. El PTA es el principal mecanismo para apoyar a los docentes en el diseño de respuestas efectivas a los impactos de la pandemia y mejorar las prácticas pedagógicas para adaptarlas a las necesidades de los estudiantes. Recientemente, el PTA amplió su apoyo al liderazgo pedagógico a través de una línea de apoyo a directivos docentes.” **2.6. Indicadores vinculados a los desembolsos (DLIS) PROGRAMA TODOS A APRENDER,** “Su desempeño contribuirá al logro del cumplimiento de los indicadores relacionados con el DLI1, DLI2, DLI3, DLI4 y el DLI5, además del cumplimiento de indicadores específicos definidos en la Matriz de Resultados (Anexo 1). Dentro de sus responsabilidades están: Proyectar e implementar las actividades, hitos y entregables para lograr el cumplimiento de los indicadores bajo su responsabilidad. Supervisar las actividades propuestas y asegurar la calidad de los productos que se implementen o generen bajo su responsabilidad, garantizando la calidad de la información y soportes para medición de indicadores. Realizar la programación de sedes, tutores y demás requeridos para el cumplimiento de los indicadores asociados al PTA. Elaborar el proyecto de Plan de Adquisiciones y Presupuesto del PTA para obtener la viabilidad del VEPBM. Planear los flujos financieros, de acuerdo con los desembolsos planeados y los egresos del PTA. Coordinar con la Subdirección de Contratación del MEN para la adquisición de bienes y servicios requeridos por el Programa. Consolidar las evidencias y soportes de todas las actividades del PTA. Apoyar la preparación de los informes de avance y final, en los temas de su competencia. Implementar planes de mejoramiento cuando haya lugar”.

La sentencia de 29 de febrero de 2009, expediente 16.103 del Consejo de Estado, Sección Tercera, estableció que: “LA PLANEACIÓN (...) constituye una fase previa y preparatoria del contrato, que determina su legitimidad y oportunidad para la consecución de los fines del Estado y permite políticamente su incorporación al presupuesto por cuanto la racionalidad de los recursos públicos implica que todo proyecto que pretenda emprender la Administración Pública debe estar precedido de un conjunto de estudios dirigidos a establecer su viabilidad técnica y económica, así

como el impacto social que ésta tenga en la satisfacción de las necesidades públicas. Se trata de obtener una sólida justificación del gasto público con el objeto de lograr un manejo óptimo de los recursos financieros del Estado”

El MEN celebró el 16 de diciembre de 2019 el contrato CO1.PCCNTR.1216510, cuyo objeto es: *“Prestación de servicios para apoyar la gestión de los componentes administrativo, financiero, jurídico, contractual, de supervisión, técnico y operativo del programa todos a aprender PTA”*

Una vez revisado el expediente por parte de la CGR, en los documentos contractuales se evidencia que el contrato suscrito en 2019, se encuentra en estado de liquidación, toda vez que su plazo expiró el pasado 24 de febrero del 2023, encontrándose que a la fecha persiste la necesidad de apoyo al PTA por parte de la entidad, y no existe contrato alguno que solvante dicha insuficiencia.

La situación evidenciada por la CGR fue causada por debilidades en la etapa de planificación de la contratación del MEN, toda vez que a sabiendas que el contrato CO1.PCCNTR.1216510 no podía adicionarse, ni prorrogarse más, la entidad no gestionó oportunamente el inicio del nuevo proceso contractual, que de manera eficaz logre satisfacer la necesidad, y no quedarse ni encontrarse sin contrato a la fecha.

En consecuencia, el efecto generado es la inadecuada e inoportuna prestación del servicio, específicamente de las actividades propias del PTA -que afecta directamente al programa-, conforme el apoyo que realiza el contratista: *“...en el seguimiento a la ejecución del plan operativo del PTA en todos sus componentes: administrativo, jurídico y contractual, financiero, técnico operativo y de soporte y Apoyo a la supervisión; en la actualización de la información financiera, administrativa y operativa del Programa; alimentando las bases de datos y los sistemas de información; Apoyando en la aplicación de herramientas de seguimiento y control de los indicadores, metas y procesos del PTA, de acuerdo con las directrices del MEN; así como al Programa en la proyección del plan de compras, cadena de valor, estructuras de costos y presupuesto anual del PTA; Actualizando la ejecución presupuestal del PTA de acuerdo con el seguimiento quincenal a los movimientos del Plan de Compras como compromisos, obligaciones, solicitudes adiciones y reducciones de los CDPS, traslados presupuestales garantizando coherencia con los Informes Financieros del aplicativo SIIF Sistema Integrado de Información Financiera y demás requerimientos financieros, así como seguimiento del PAC, balances financieros de cada contrato del PTA; así como consolidando y presentar semanalmente el estado de liquidación de las agendas y de reembolsos a tutores, entre muchas otras...”* **Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.**

Respuesta de la Entidad - MEN:

“En respuesta a lo observado por el equipo auditor, debe señalarse que si bien es cierto el contrato COL.PCCNTR.1216510 finalizó el 24 de febrero de 2023, no se ha afectado el desarrollo del Programa. Es importante mencionar que durante la presente vigencia el PTA implementó la fase de apertura y se encuentra en el desarrollo del módulo 1 de la ruta de formación y acompañamiento para la vigencia 2023, lo anterior evidencia el normal desarrollo de las acciones propias del PTA para el cumplimiento de su objetivo.

Adicionalmente, con estas actividades se atienden los indicadores asociados a desembolso de PROMISE para la presente vigencia, a saber: DLR 1.1: Al menos el 15% de todos los EE del PTA introducen programas de educación remedial o habilidades socioemocionales. DLR 3.1: Número de docentes apoyados por el PTA desde la declaración de efectividad del Proyecto.

Lo anterior se evidencia en las circulares 001 y 003 de 2023 que presentan las orientaciones para la implementación de la fase de apertura y el módulo I de formación y acompañamiento (ANEXO 2). Como antecedente, se informa al equipo auditor que previendo la expiración del contrato con CEINTE, desde la supervisión del PTA se proyectaron los respectivos estudios previos (ANEXO 3) para la contratación de un tercero que cubriera estas necesidades. Esta situación se llevó a cabo en enero de 2023 y estaba incluida en el Plan de Adquisiciones del mismo año (ANEXO 4) Producto de la proyección de estos estudios, la Subdirección de Contratación del MEN realizó los comentarios pertinentes (ANEXO 5), argumentando que el componente de la mesa de ayuda debía contratarse a través de la modalidad de Acuerdo Marco, sobre la cual se inició la proyección de nuevos estudios previos (ANEXO 6). No obstante, lo anterior, y en ejercicio de la planeación contractual, no existió falta de planeación, ya que la contratación se consideró desde el plan de adquisiciones. Sin embargo, por el cambio en las necesidades del PTA, teniendo en cuenta el nuevo enfoque y metas que permitan continuar con la ejecución efectiva del Programa en términos de calidad y oportunidad a nivel nacional, se estimó pertinente la revisión del proceso, teniendo en cuenta que el fuerte de la necesidad a satisfacer en el 2023 era la mesa de ayuda.

En consecuencia, desde el PTA, se procedió con la proyección de nuevos documentos previos tendientes a la suscripción de un contrato a través del instrumento de Acuerdo Marco, que es el proceso que a la fecha adelantamos de conformidad con los parámetros establecidos por la Subdirección de Contratación del Ministerio de Educación Nacional, para los fines pertinentes. Para el caso en concreto, actualmente la entidad se encuentra adelantando un proceso de contratación con apego al artículo primero del Decreto 310 de 2021, que señala lo siguiente: “ARTÍCULO 1. Modificación del artículo 2.2.1.2.1.2.7. del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional. Modifíquese el artículo 2.2.1.2.1.2.7. de la Subsección 2, de la Sección 1, del Capítulo 2, del Título 1, de la Parte 2, del Libro 2 del Decreto 1082 de 2015, Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, el cual quedará así: ARTÍCULO 2.2.1.2.1.2.7. Procedencia del Acuerdo Marco de Precios. Las Entidades Estatales sometidas al Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, están obligadas a adquirir Bienes y Servicios de Características Técnicas Uniformes de Común Utilización a través de los Acuerdos Marco de Precios previamente justificados, diseñados, organizados y celebrados por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-. La implementación de nuevos Acuerdos Marco de Precios organizados y celebrados por la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente- de uso obligatorio por parte de las entidades territoriales, estará precedida de un estudio de agregación de demanda que realizará aquella, el cual tenga en cuenta las particularidades propias de los mercados regionales, la necesidad de promover el desarrollo empresarial en las entidades territoriales a través de las MYPIMES y evitar en lo posible, la concentración de proveedores en ciertas ciudades del país, salvo que exista la respectiva justificación técnica, económica y/o jurídica.”

El objeto de la mencionada contratación es “PRESTAR LOS SERVICIOS DE MESA DE AYUDA PARA LA ATENCIÓN, VALIDACIÓN, TRAMITE Y RESPUESTA DE LAS SOLICITUDES QUE SEAN ALLEGADAS POR LOS TUTORES DEL PROGRAMA TODOS A APRENDER, EN EL MARCO DE LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA.” Dada la demanda que tendrá la ejecución del mencionado contrato, como consecuencia de contar con la suma de cuatro mil (4000) tutores en capacidad de desplazarse para la realización de acompañamientos situados y por ende de presentar solicitudes de reembolso, se requiere de la siguiente asistencia por parte del operador: • Un (1) Supervisor de Servicios BPO (Coordinador de Mesa de Ayuda) • Un (1) Líder de Calidad. • Un (1) Agente Profesional • Veinte (20) Agentes Técnicos.

Adicionalmente el contratista que proporcione el personal deberá velar por el cumplimiento de las actividades administrativas y operativas que se requieran durante la ejecución del contrato. Se precisa que la distribución de la necesidad de personal y demás actividades objeto del mencionado proceso, se detalla en el anexo técnico (ANEXO 7 conforme a lo establecido en contrato de Acuerdo Marco de Precios CCE-025- AMP-2021 y según codificación de la UNSPSC. Por tanto, se reitera que la nueva necesidad del PTA contemplada en los estudios previos publicados en NEON. (ANEXO 8), consiste en: “ (...) En lo que respecta al Programa Todos a Aprender, es menester reconocer que desde el momento de su creación e implementación a partir del año 2011 y hasta la fecha, se ha posicionado como una de las grandes apuestas que en materia de calidad de la educación tiene el Estado colombiano. Razón por la cual ha tenido continuidad propendiendo por el desarrollo, materialización y cumplimiento de metas de gobierno, en armonía con los lineamientos establecidos en el Decreto 5012 de 2009, que se han consolidado en la política educativa.

A partir de lo anterior, el Programa Todos a Aprender – PTA, se ha consolidado como una de las políticas educativas que abandera el proceso de mejora de los estándares en calidad educativa del país. El Programa Todos a Aprender se ha direccionado en dos vías: 1. La educación inicial para el desarrollo integral de 500.000 niños en el grado de transición. 2. La permanencia en la educación inicial, preescolar, básica y media, mediante la formación continuada y situada de 126.000 docentes en las áreas de Lenguaje y Matemáticas. En este sentido, en la búsqueda del cumplimiento de los objetivos y metas propuestas, el Programa Todos a Aprender ha generado una serie de herramientas pedagógicas y formativas cuyo objetivo central es contribuir a elevar los niveles de aprendizaje de los estudiantes de educación inicial (grado de transición) y de básica primaria, particularmente en las áreas de Lenguaje y Matemáticas, transformando para ello las prácticas pedagógicas de los docentes mediante la formación entre pares, el uso de materiales educativos y la realización de acompañamiento situado, bajo un modelo de cascada (de coordinadores a formadores, de éstos a tutores y de estos últimos a docentes en los establecimientos educativos focalizados).

Durante el 2022, de acuerdo con las metas establecidas para esa vigencia, se llevó a cabo la formación de 4.500 tutores para la implementación de la ruta de formación y acompañamiento, quienes continuaron con el modelo de formación en cascada con 112.500 docentes impactados, de 4.500 establecimientos educativos. Acompañando así a directivos docentes para el fortalecimiento de su liderazgo pedagógico. En concordancia con lo anterior, se efectuó la entrega de más de 7.281.808 textos en aproximadamente 14.472 sedes educativas. Para la vigencia 2023, más allá de la continuidad del Programa Todos a Aprender, se propenderá por su evolución de la mano del desarrollo científico, tecnológico y de innovación, propuesto por el gobierno para el buen vivir (Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación para el buen vivir, el vivir sabroso y el ejercicio efectivo de una democracia multicolor. En: <https://www.clacso.org/colombia-potencia-mundial-de-la-vida/>), bajo el cual la educación habrá de fungir en la semilla para la distribución del conocimiento en pro del “ejercicio efectivo de una democracia multicolor”.

Por ello, en razón a la necesidad de evolucionar acorde a las necesidades sociales y educativas y de las políticas de intervención propias del Gobierno Nacional, dicho fortalecimiento estará dirigido a una decidida trascendencia del Programa a las regiones, enfatizando en el papel de estas últimas como actores preponderantes en el Programa. De esa manera, para lo que resta de la actual vigencia y en los tiempos venideros, se buscará que el Programa maximice sus efectos en los territorios y se haga más visible en los escenarios públicos donde intervenga toda la comunidad educativa.

En este contexto y bajo las nuevas líneas de acción gubernamental, el Programa Todos a Aprender se ha propuesto para la vigencia 2023 las siguientes metas: (I) 4.000 instituciones educativas focalizadas, (II) 4000 tutores formados, (III) 40.000 docentes acompañados, (IV) aproximadamente 7.000.000 de textos entregados. Las anteriores metas que guardan relación con las funciones del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media de consolidar una política educativa diferenciada de acuerdo con las etapas de desarrollo para los niños y niñas de 0 a 6 años, que incluya aprendizajes significativos, procesos educativos oportunos y pertinentes para posibilitar la articulación

entre las modalidades de atenciones existentes, el ingreso al grado de transición y la escolarización primaria; y con la proyección en ciclos de la nueva vigencia 2023, que, si bien dará continuidad a la naturaleza del Programa en armonía con su misionalidad, tendrá algunas modificaciones en lo que respecta a intensidad, cantidades y enfoques. Es así como para el 2023 se prevé el desarrollo de los ciclos de formación a partir de una correlación directa con los periodos académicos, que nos llevará a variaciones en la ejecución cuantitativa de tales ciclos. En lo referente a lo cualitativo, el enfoque de los ciclos estará determinado por las nuevas cinco líneas de acción que en adelante tendrá el Programa, como se describen a continuación: • Currículo y trayectoria inicial – Ciclos 1 y 2: Currículos pertinentes y contextualizados, incluyendo multigrado rural. • Currículo y trayectoria básica – Ciclos 3 y 4: Currículos pertinentes y contextualizados, incluyendo multigrado rural. • Rutas institucionales y comunitarias para la extensión progresiva de jornada escolar. • Alfabetizaciones, trabajo y desarrollo humano: Transversal con diversidades, territorio e interculturalidad. • Emociones y buen vivir: Transversal con diversidades, territorio e interculturalidad. Para el desarrollo de esta nueva estrategia, la dinamización de la misma y el cumplimiento de los fines misionales, será fundamental contar con el apoyo de formadores organizados por líneas de acción e impacto (100 en total) y un grupo de 4.000 tutores organizados y distribuidos por anillos pedagógicos territoriales, donde cada uno tendrá un enfoque y énfasis diferente, todos ellos trabajando en pro de la implementación efectiva del Programa.

En el marco de la ejecución y materialización del programa, los tutores a los que hemos hecho referencia con antelación, realizan desplazamientos para proceder con las actividades que se encuentran inmersas en los acompañamientos situados que se adelantan en cada ciclo de formación. Con posterioridad a dichos desplazamientos, los cuatro mil tutores realizan solicitudes de reconocimiento y desembolso de reembolsos, de conformidad con las actividades adelantadas y los gastos efectuados para el cumplimiento de las mismas.

Dado lo anterior, desde el Programa Todos a Aprender, se requiere del acompañamiento por parte de un actor externo, que se encargue de realizar todo el proceso de recepción de solicitudes que pueden adelantar los tutores del programa, así como la validación de la información consignada y la primera viabilización para el reconocimiento de estos desembolsos. Reembolsos que se reconocen a través de los recursos que el programa ha consignado en una fiducia que procede con el pago de dichos montos. Dicha contratación se encuentra incluida en el Plan Anual de Adquisiciones de la vigencia 2023."

El estudio previo de esta contratación ya se encuentra radicado en la Subdirección de Contratación y corresponde al EP-711-2023. Así las cosas, actualmente nos encontramos adelantando las gestiones necesarias para proceder con la contratación señalada; mientras se suscribe el contrato, dicha necesidad de mesa de ayuda está siendo solventada por el equipo dispuesto para tal fin, que posibilita cubrir dicha necesidad temporalmente, mientras se adjudica el proceso de contratación en mención. En conclusión, se afirma que el PTA ha dado cumplimiento al principio de planeación para su implementación en el territorio nacional, promoviendo, como lo demuestran sus resultados, un alto impacto en la calidad y mejoramiento de los aprendizajes de los niños y las niñas.

Por lo anteriormente expuesto, respetuosamente se solicita al equipo auditor eliminar la observación planteada junto a su incidencia. Cabe señalar que los anexos mencionados en la presente comunicación fueron cargados en el link dispuesto por la Contraloría."

Análisis de respuesta y Conclusión:

Conforme lo manifestado en la respuesta del MEN, y una vez analizada y revisada la misma, se plantean las siguientes consideraciones:

1. Tal y como lo manifiesta el MEN, a la fecha no hay contrato suscrito que solvante la necesidad de apoyo al PTA por parte de la entidad, persistiendo así la insuficiencia toda vez que como se establece en la respuesta: ***“El estudio previo de esta contratación ya se encuentra radicado en la Subdirección de Contratación y corresponde al EP-711-2023. Así las cosas, actualmente nos encontramos adelantando las gestiones necesarias para proceder con la contratación señalada; mientras se suscribe el contrato...”***

2. De la anterior respuesta se colige claramente que no existe contrato alguno a la fecha, pues se encuentran apenas en la etapa preparatoria o precontractual en la cual el MEN realiza el análisis necesario para conocer el sector relativo al objeto del proceso de contratación desde la perspectiva legal, comercial, financiera, organizacional, técnica, y de análisis de riesgo -DUR. 1082/2015, arts. 2.2.1.1.1.3.1 y 2.2.1.1.1.6.1-con el fin de establecer su viabilidad tanto técnica, económica y, por consiguiente, la conveniencia del objeto a contratar. (C.E., Sec. Tercera, Sent. 1999-00546, mayo 28/2012. M.P. Ruth Stella Correa Palacio).).

4. Como consecuencia de lo anterior, es palpable la falta de planeación del MEN toda vez que la entidad no gestionó oportunamente el inicio del nuevo proceso contractual, que de manera eficaz logre satisfacer la necesidad, y no quedarse y encontrarse sin contrato a la fecha, generando una inadecuada prestación del servicio, específicamente de las actividades propias del PTA -que afecta directamente al programa-, conforme el apoyo que realiza el contratista: *“...en el seguimiento a la ejecución del plan operativo del PTA en todos sus componentes: administrativo, jurídico y contractual, financiero, técnico operativo y de soporte y Apoyo a la supervisión; en la actualización de la información financiera, administrativa y operativa del Programa; alimentando las bases de datos y los sistemas de información; Apoyando en la aplicación de herramientas de seguimiento y control de los indicadores, metas y procesos del PTA, de acuerdo con las directrices del MEN; así como al Programa en la proyección del plan de compras, cadena de valor, estructuras de costos y presupuesto anual del PTA; Actualizando la ejecución presupuestal del PTA de acuerdo con el seguimiento quincenal a los movimientos del Plan de Compras como compromisos, obligaciones, solicitudes adiciones y reducciones de los CDPS, traslados presupuestales garantizando coherencia con los Informes Financieros del aplicativo SIIF Sistema Integrado de Información Financiera y demás requerimientos financieros, así como seguimiento del PAC, balances financieros de cada contrato del PTA; así como consolidando y presentando semanalmente el estado de liquidación de las agendas y de reembolsos a tutores, entre muchas otras...”*

Por lo expuesto se confirma el hallazgo administrativo.

Hallazgo No.3. Productos presentados “Resultados previos” para el desembolso del préstamo BIRF 9360-CO indicador 5.0.

El Ministerio de Educación Nacional presentó dos contratos ejecutados, terminados en octubre de 2021 y liquidados en diciembre del 2021, como soporte al Departamento Nacional de Planeación, quien validó los productos para cumplimiento del Indicador de Resultados Previos No. DLI 5.0 para el primer desembolso (por resultados previos) del crédito BIRF.

Sin embargo, se evidenció en desarrollo de la auditoría, la existencia de otros dos contratos suscritos con las mismas entidades, en diciembre de 2021 y finalizados en junio de 2022, cuya ejecución se encuentra directamente asociada al producto del indicador 5.0, los cuales

no fueron presentados por el MEN al DNP, ni tampoco fueron informados al proceso auditor para su revisión.

Se aclara que estos últimos contratos, que no se reportaron, fueron objeto de Actuación Especial de Fiscalización Intersectorial por parte de las Contralorías del Sector Educación y Gestión Pública donde se determinó un hallazgo fiscal por \$6.621.238.616 que fue trasladado a Responsabilidad Fiscal, según los resultados que se presentan en el Informe - CGR-CDGPIF-NRO.AEFI 927 de 2022.

La Ley 87 de 1993⁴, en el artículo 6 señala: *Responsabilidad del control interno*. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.

El Acuerdo del empréstito:

“Loan greement (Program for Improving Learning Outcomes and Sociocioemotional Education – “Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes” – “PROMISE”)

B. Withdrawal Conditions; Withdrawal Period

1. *Notwithstanding the provisions of Part A of this Section, no withdrawal shall be made:*
 - a. *on the basis of DLRs achieved prior to the Signature Date, except that, withdrawals up to an aggregate amount not to exceed \$15,000,000 (fifteen million dollars) may be made on the basis of DLRs #s 2, 3, and 5, achieved prior to this date but on or after October, 1, 2021. In case the potential prior results DLRs # 2, 3, and 5 are achieved after the Signature Date, the Bank may still recognize and authorize withdrawal for said results, as long as they are achieved before the end of Year 1.”*

Traducción Oficial:

Contrato de Préstamo (Programa para Mejorar los Resultados de Aprendizaje y Educación Socioemocional – “Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes” – “PROMISE”)

B. Condiciones para el Desembolso; Plazo para Desembolso

1. *No obstante las disposiciones de la Parte A de esta Sección, no se hará ningún desembolso:*
 - a. *con base en los Resultados Vinculados al Desembolso (RVDs) logrados antes de la Fecha de firma, los desembolsos hasta un monto global que no exceda quince millones de US Dólares (US \$15.000.000) se puede hacer con base en los RVDs #s 2, 3 y 5, logrados antes de esta fecha, pero después del 1 de octubre del 2021. En el caso de resultados potenciales previos de los RVDS # 2, 3 y 5, logrados después de la fecha de Firma, el banco todavía puede reconocer y autorizar un desembolso para dichos resultados, en la medida que se logren antes de finalizar el año 1. “*

Programa PROMISE. **Manual Operativo del Programa (MOP)⁵** - agosto de 2022.

⁴ Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones
⁵ Manual Operativo del Programa (MOP) es una guía para la ejecución del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes – PROMISE

Numeral 2.6 *Indicadores Vinculados al Desembolso (DLI).*” Los recursos del Programa se irán desembolsando en la medida en que el ejecutor cumpla con las metas definidas de cada indicador vinculado a desembolso. En consecuencia, los recursos solo serán desembolsados por el Banco Mundial cuando se cumplan los indicadores relacionados con los DLI, como son, los resultados previos y los DLR o hitos. Estos desembolsos tienen un monto anual establecido, con el objetivo de asegurar un flujo anual de recursos para el Programa (Tabla 2). El detalle de cada uno de los DLIs se encuentra en el Anexo 1.”

DLI : Indicador vinculado a desembolso (Disbursement Linked Indicator)

DLR : Resultado vinculado a desembolso (Disbursement Linked Result)

DLI No. 5 Desarrollo y promoción de una nueva línea de acompañamiento del PTA a las ETC centrada en recuperación de aprendizajes y desarrollo de habilidades socioemocionales.

DLR No. 5.0 Línea de acompañamiento para ETC con orientaciones pedagógicas y materiales adoptada por el PTA.

Numeral 3.2 *Responsabilidades y Roles* :

3.2.1 Ministerio de Educación Nacional (...) Consolidar informes y evidencias para asegurar los adecuados reportes de avance de los indicadores, incluidos los DLIs para remisión al DNP para el proceso de verificación.

3.2.3 Departamento Nacional De Planeación (DNP)

El DNP será responsable de la verificación externa del cumplimiento de los DLI del Programa. La verificación se realizará a través de la Dirección de Desarrollo Social (DDS) quien, dentro de sus funciones, tiene a su cargo la formulación, seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos del sector, con el fin de promover el desarrollo equitativo y eficiente de las acciones públicas en el sector. Esta área validará el cumplimiento de los resultados vinculados a desembolso de acuerdo con el informe presentado por la Gerencia/Coordinación General del Programa garantizando confianza y veracidad del resultado.

El Informe Actuación Especial de Fiscalización Intersectorial-CGR⁶ - agosto 2022

Nota. Este informe si bien es un referente, para la evidencia de la situación, no es un criterio, ni fuente de criterio.

Revisada la información reportada por el Ministerio de Educación y el Departamento Nacional de Planeación, se evidencia que el crédito del Programa vincula los desembolsos de los recursos al logro de resultados específicos (DLR), los cuales se encuentran agrupados en seis (6) indicadores (DLI).

⁶ Actuación Especial de Fiscalización Intersectorial - AEF a la Imprenta Nacional de Colombia - INC, con el fin de vigilar la gestión fiscal adelantada frente al Contrato nro. 22100044 del 31 de diciembre de 2021, para el “Suministro de 2.100 toneladas de papel Bond” y los contratos derivados o conexos a este, así como al Contrato Interadministrativo CO1.PCCTR.3138421 de 2021 suscrito entre INC y el Ministerio de Educación Nacional - MEN

El Programa Todos a Aprender -PTA del Ministerio de Educación Nacional responde por cinco (5) indicadores y once (11) resultados específicos, para ser cumplidos durante cuatro años, en un período de desembolsos de cinco años (2022 – 2026).

El primer desembolso, de USD 15 millones de dólares, del préstamo fue realizado por el Banco Mundial en diciembre de 2022 y según el Manual de Operación, el desembolso de 5 millones de dólares, correspondían por el cumplimiento del indicador 5.0 así:

Tabla No. 12
Indicador Resultados Previos.

IVD #	Indicador Vinculado a desembolso	Resultado vinculado a desembolso		Desembolso (Millones de USD)
				Resultado previo
DL 5	Promoción de la implementación de una nueva línea de apoyo del PTA a las ETC enfocada en aceleración y recuperación de aprendizajes y desarrollo de habilidades socioemocionales	5.0	La línea de apoyo a las ETC ha sido adoptada por el PTA con guías y materiales pedagógicos	5,00

Fuente: Manual de Operación PROMISE

Elaboró: Equipo auditor CGR

Para tal fin, el Ministerio de Educación presenta ante el Departamento Nacional de Planeación, como soporte del *Resultado Previo* los contratos: CO1.PCCNTR.2288720 por \$21.796.252.743, suscrito con la Imprenta Nacional, y el CO1.PCCNTR.2283842 por \$2.103.037.450 (interventoría), suscrito con la Universidad Nacional.

En desarrollo de la auditoría al Programa PROMISE, se evaluaron estos contratos y se evidencia que su ejecución finalizó en los días 15 y 16 octubre de 2021 respectivamente; y según el **Contrato de Préstamo**, los productos de resultados previos se aceptan a partir de esa misma fecha (octubre de 2021). Por lo tanto, la CGR observa que el producto de los contratos anteriormente mencionados no correspondía para soportar el cumplimiento del indicador DLR 5.0 de **Resultado Previo**, toda vez que, a partir del 01 octubre de 2021, según lo establece el contrato del préstamo, se aceptan los productos logrados posterior de esa fecha y los contratos que presentó el MEN y validó el DNP, terminaron su ejecución en ese mes.

De otra parte, revisados antecedentes de control fiscal se evidencia que la Contraloría General en el PNVCF⁷ 2022 realizó Actuación Especial de Fiscalización Intersectorial⁸ - AEF a la Imprenta Nacional de Colombia - INC, con el fin de vigilar la gestión fiscal adelantada frente al Contrato nro. 22100044 del 31 de diciembre de 2021, para el "Suministro de 2.100 toneladas de papel Bond" y los contratos derivados o conexos a este, así como al Contrato Interadministrativo CO1.PCCTR.3138421 de 2021 suscrito entre Imprenta Nacional de Colombia - INC y el Ministerio de Educación Nacional – MEN. Como resultado de dicha actuación de control fiscal, en el Informe Nro. AEFI 927 de 2022, liberado y publicado por el ente de control, se determinaron dos (2) hallazgos fiscales por cuantía de \$6.567.926.616 que surtieron el traslado correspondiente a los órganos competentes.

⁷ PNVCF 2022 – Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal del año 2022

⁸ Actuación Especial de Fiscalización Intersectorial, realizada en el año 2022 por las Contraloría Delegada para Gestión Pública e Instituciones Financieras y Contraloría Delegada para Sector Educación, Ciencia y Cultura Recreación y Deporte.

De otra parte, al comparar los objetos contractuales, se detalla que los contratos evaluados por la CGR en la Actuación Especial de Fiscalización, tienen el mismo objeto contractual de los contratos presentados como *Resultado de Productos del Indicador 5.0* al DNP, y a la CGR en desarrollo de la auditoría al PROMISE, sin embargo, los mismos fueron suscritos posteriormente, como se puede cotejar en el cuadro a continuación:

Tabla No. 13
Comparación Contratación MEN para el PTA.

Cifras en pesos corrientes

	Contrato	Objeto	Tiempo de ejecución	Valor
Validados para Resultados previos	CO1.PCCNTR.2288720 IMPRENTA NACIONAL (presentado como producto previo)	Impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del programa todos a aprender y demás programas, proyectos y estrategias del viceministerio de educación preescolar, básica y media para el mejoramiento de la calidad educativa	Inicio: 26/02/2021 Terminación: 15/10/2021 Liquidación 22/12/2022	\$21.796.252.743
	CO1.PCCNTR.2283842 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (presentado como producto previo)	Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica de los contratos que suscriba y ejecute el ministerio de educación nacional, generadas para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución del material pedagógico para el programa todos aprender y demás programas, proyectos y estrategias del viceministerio de educación preescolar, básica y media para el mejoramiento de la calidad educativa	Inicio: 23/02/2021 Terminación: 16/10/2021 Liquidación: 12/12/2022	\$2.103.037.450
No presentados a validación para resultados previos.	CO1.PCCNTR.3138421 IMPRENTA NACIONAL (Evaluado en la auditoría Actuación Intersectorial CGR)	Impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del programa todos a aprender y demás programas, proyectos y estrategias del viceministerio de educación preescolar, básica y media para el mejoramiento de la calidad educativa	Inicio: 23/12/2021 Terminación: 31/07/2022	\$28.974.314.032
	CO1.PCCNTR.3132136 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA (Evaluado en la auditoría Actuación Intersectorial CGR)	Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica de los contratos que suscriba y ejecute el ministerio de educación nacional, generadas para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución del material pedagógico para el programa todos aprender y demás programas, proyectos y estrategias del viceministerio de educación preescolar, básica y media para el mejoramiento de la calidad educativa	Inicio: 22/12/2021 Terminación 31/07/2022	\$2.153.025.920

Fuente: Información suministrada por el MEN e Informe Auditoría Intersectorial CGR

Elaboró: Equipo auditor CGR

Así las cosas, no son claras para la Contraloría General, las razones que le asisten al MEN, para presentar para el proceso de verificación, en ejercicio de lo indicado en el numeral 3.2.1 del MOP, como soportes de los resultados previos en el cumplimiento del indicador No.5.0, con miras a tramitar el desembolso de recursos de parte del BIRF, la ejecución de los dos contratos (No.CO1.PCCNTR.2288720 Imprenta y No.CO1.PCCNTR.2283842 Universidad Nacional), los cuales para octubre de 2021 se encontraban ya en su etapa final, sin tener presente que los **productos previos** se aceptan a partir de octubre 2021, de acuerdo con lo indicado en el contrato del préstamo (literal B. Condiciones de Retiro; Tiempo de espera).

De otra parte, el hecho que el DNP haya validado este producto para el cumplimiento de indicadores, genera incertidumbre sobre el proceso de verificación realizado al respecto, en el ejercicio de su función de verificador y de garantizar confianza y veracidad del resultado, como lo indica el numeral 3.2.3 del MOP.

Lo anterior evidencia debilidades en la verificación y control a los productos que el MEN se comprometió a presentar, para garantizar el desembolso de los recursos asignados por el crédito BIRF; igualmente, por parte del DNP en la revisión de estos productos.

Este hecho puede llegar a comprometer el objetivo del Empréstito, y un posible riesgo de cuestionamiento sobre la idoneidad de los productos y soportes que se presentan para obtener los desembolsos de la Banca multilateral. Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad - MEN:

Con el oficio 2023-EE-124500 del 29 de mayo de 2023, el Ministerio de Educación Nacional manifiesta:

(...)

Al respecto de esta observación, es importante tener en consideración lo señalado en la sección 2.3 del manual operativo, relacionada con el enfoque del instrumento de Programa por Resultados (PforR). De acuerdo con lo establecido en el Manual Operativo, el Programa por Resultados es:

*"...un instrumento de financiamiento del BIRF en el que **el giro de los recursos del préstamo depende del logro de los resultados** de un programa que adelanta el prestatario. Esto representa una diferencia respecto a otras modalidades de empréstitos, en el sentido que **la financiación no está ligada a gastos elegibles específicos para alcanzar objetivos** de desarrollo..." (negrilla fuera de texto)*

*"...Como tal, los PforR buscan contribuir al alcance de objetivos ya establecidos en el país y en estrategias que están en ejecución para alcanzar dichos objetivos. En este sentido, el instrumento del **PforR es efectivo porque vincula los resultados (hitos) y los indicadores directamente con los desembolsos** y las estrategias en ellos contempladas, puesto que se ha asegurado que los indicadores sean tangibles, transparentes y puedan verificarse..." (negrilla fuera de texto)*

"...Para ello, los PforR parten por definir los Indicadores Vinculados a Desembolsos o DLIs por sus siglas en inglés (Disbursement Linked Indicators). Los DLI cumplen un papel fundamental en las operaciones PforR porque brindan incentivos para lograr hitos en el marco de resultados del programa. Los DLI pueden ser de resultados, resultados intermedios, productos, de proceso o de financiación. También pueden ser acciones clave con el objetivo de abordar riesgos o limitaciones específicas para lograr los resultados. Los DLIs definen los Resultados Vinculados a Desembolso o DLR por sus siglas en inglés (Disbursement Linked Results), los cuales representan hitos cuantitativos medibles y verificables, asociados directamente al cumplimiento de metas..." (negrilla fuera de texto).

De igual manera, en relación con los recursos del programa, el Manual Operativo del Programa, establece en la sección 2.6 relacionada con los Indicadores Asociados a Desembolso que: "Los recursos del Programa se irán desembolsando en la medida en que el ejecutor cumpla con las metas definidas de cada indicador vinculado a desembolso. En consecuencia, los recursos solo serán desembolsados por el Banco Mundial cuando se cumplan los indicadores relacionados con los DLI, como son, los resultados previos y los DLR o hitos. Estos desembolsos tienen un monto anual establecido, con el objetivo de asegurar un flujo anual de recursos para el Programa." (negrilla fuera de texto).

De lo anteriormente expuesto, se desprende que el giro de los recursos del préstamo depende únicamente del logro de los resultados acordados, es decir, los desembolsos sólo se podrán realizar en función del cumplimiento de resultados tangibles, medibles y verificables, que, en este caso, cuentan con una expresión como indicadores específicos, denominados Indicadores Asociados a Desembolsos. Asimismo, el manual operativo define para cada uno de estos indicadores una hoja de vida con su descripción detallada, alcance, definición, fórmula de cálculo, procedimientos de medición y medios de verificación.

En tal sentido, la información que se remite para verificación del Departamento Nacional de Planeación y del Banco Mundial como soporte de cumplimiento en el momento de solicitud de un desembolso, es la relativa al cumplimiento técnico de los resultados, teniendo como criterio de verificación lo establecido en la hoja de vida de cada indicador asociado a desembolso.

De esta manera, las solicitudes de desembolso al ser remitidas al DNP y al Banco Mundial, cuentan con los soportes de cumplimiento, acorde con los medios de verificación técnicos que se encuentran en el manual operativo, específicamente en la hoja de vida de cada uno de los indicadores asociados a desembolso. Por ende, la verificación que realizan tanto el Departamento Nacional de Planeación, como el Banco Mundial está relacionada con la certificación de cumplimiento de cada resultado, acorde con la mencionada hoja de vida.

Dado lo anterior, y teniendo en cuenta lo establecido tanto en el acuerdo legal como en el manual operativo, no se ha acordado como requisito para la solicitud y obtención de los desembolsos de los recursos del empréstito, la revisión o verificación de contratos específicos, ni tampoco el Ministerio de Educación Nacional ha presentado contratos específicos en las solicitudes de desembolso realizadas a la fecha.

Adjunto a la presente comunicación se encuentra una carpeta (Anexo 1) que contiene, la solicitud de revisión de cumplimiento de requisitos para el desembolso de los recursos realizada en 2022 por parte del Ministerio de Educación Nacional, así como los conceptos emitidos por el DNP y el Banco Mundial en su rol de validación, revisión y aprobación de los indicadores asociados a desembolso, en los que se puede verificar que no se presentaron contratos como soportes del cumplimiento de los indicadores, como se afirma en la observación realizada por el ente de control.

Asimismo, en dichas comunicaciones se puede observar que se cumplió efectivamente y con total rigor y certidumbre con el flujo de actividades y requisitos señalados en el numeral 5.2 del manual operativo para la gestión de los desembolsos. A continuación, se señala dicho flujo de actividades para la gestión y solicitud de desembolsos.

- El MEN y la UApA llevarán a cabo los procedimientos internos para validación del cumplimiento de los indicadores para la solicitud del desembolso descritas en el Protocolo de Verificación de cada DLI.*
- Actividad 1. El VEPBM, a través de la UCP y en colaboración con las dependencias responsables del DLI que será objeto de la solicitud de desembolso, elaborará el informe en el que se especifique el cumplimiento de los indicadores, se adjunten las evidencias del caso y se especifiquen los montos para solicitud de desembolso.*

Este informe debe ser remitido al DNP por el VEPBM, a través de oficio, de conformidad con los plazos establecidos en el Protocolo de Verificación de cada DLI.

- El DNP, a través de la DDS, aplicará el protocolo de verificación del cumplimiento de los DLI reportados que se describe en el Protocolo de Verificación de cada DLI y dará una respuesta al VEPBM en un plazo máximo de 15 días hábiles de recibido el informe.*
- Actividad 3. De ser satisfactoria la validación, la DDS remitirá a través de oficio al VEPBM la confirmación de cumplimiento.*

- *Actividad 4. Una vez recibido el oficio de cumplimiento por parte del DNP, el VEPBM, a través de la UPC, remitirá al Banco Mundial el informe de cumplimiento con el valor del desembolso a solicitar, las evidencias del caso y el Oficio remitido por el DNP en donde se da el visto bueno a la solicitud del desembolso.*
- *Actividad 5. El Banco Mundial, revisará la solicitud de desembolso, incluyendo la verificación del cumplimiento del/los indicadores objeto del desembolso. El Banco Mundial emitirá una comunicación dirigida al MHCP con copia al VEPBM, en donde se confirma que se puede proceder con la solicitud del desembolso en un plazo máximo de 15 días hábiles.*
- *Actividad 6. El VEPBM, a través de tal oficina, presentará la solicitud de desembolso a través del sistema Client Connection, con base en lo acordado en la programación de desembolsos para el Préstamo y la tramitará ante el MHCP.*
- *Actividad 7. El Banco Mundial desembolsará el monto correspondiente a cada indicador, si y solo si, el resultado de la verificación externa arroja que el valor del indicador es igual o mayor que la meta establecida. En caso de que sea inferior, se desembolsará en proporción al alcance de la meta. Los saldos no utilizados podrán reprogramarse en desembolsos sucesivos. El Banco Mundial realizará el desembolso a la cuenta designada por el MHCP.*

Finalmente, es importante tener en consideración que los contratos de 2021, se presentaron como parte del programa de gasto, toda vez que su fecha de ejecución coincidía con el periodo de reconocimiento de resultados, acorde con lo establecido en el acuerdo legal del préstamo. De acuerdo con lo anterior, de manera atenta, se solicita desestimar la observación No. 5.

Análisis de Respuesta y Conclusión:

Es claro para la Contraloría General de la República que el PforR – Programa por Resultados- es un instrumento de financiamiento del BIRF en el que el giro de los recursos del préstamo depende del logro de los indicadores de resultados del PROMISE.

En la respuesta la entidad, se enfoca en explicar el proceso de desembolsos de los recursos, una vez el MEN presenta los productos al DNP. Sin embargo, llama la atención lo descrito en el siguiente párrafo:

*(...) Dado lo anterior, y teniendo en cuenta lo establecido tanto en el acuerdo legal como en el manual operativo, no se ha acordado como requisito para la solicitud y obtención de los desembolsos de los recursos del empréstito, **la revisión o verificación de contratos específicos, ni tampoco el Ministerio de Educación Nacional ha presentado contratos específicos en las solicitudes de desembolso realizadas a la fecha.** (negrilla fuera de texto)*

El anterior argumento contradice lo expuesto en el oficio 2023-EE-067781, del 24 de marzo de 2023 emitido por el Ministerio de Educación, que en el numeral 10 menciona:

“Es preciso tener en consideración que el primer desembolso (de USD 15 millones de dólares) del préstamo realizado por el Banco Mundial en la vigencia 2022, no fue programado para ingresar en el presupuesto del Ministerio de Educación Nacional, dado que, si bien los recursos financiaban parcialmente el presupuesto de 2022 del Programa PROMISE, este presupuesto fue financiado previamente con recursos propios de la Nación. Por esta razón, este primer desembolso ingresó como reconocimiento de gastos efectuados al presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, correspondiente a recursos de libre destinación de la Nación.”

*Adjunto por favor encuentre en archivo Excel (Anexo 8) el detalle de **ejecución de los contratos asociados al programa, que aportaron al cumplimiento de los resultados acordados en el marco de la ejecución del préstamo.** Al respecto, los procesos de programación y planificación*

presupuestal asociados a la ejecución de los contratos en mención se realizaron acorde con los procesos y procedimientos generales del Ministerio de Educación Nacional. (negrilla fuera de texto)”

Por lo tanto, se confirma que el MEN presentó al equipo auditor, como soporte de ejecución de resultados previos solo los dos contratos mencionados, que fueron evaluados y una vez conocido por el equipo auditor el Informe de la Actuación Especial de Fiscalización Intersectorial, se advierte la existencia de los otros dos contratos mencionados, no reportados ni al DNP ni a la CGR, de donde se generó el hecho observado.

Por otra parte, existe discordancia en la respuesta, cuando en el último párrafo hace alusión a los contratos de 2021 que fueron presentados como productos para el desembolso. así:

*“Finalmente, es importante tener en consideración **que los contratos de 2021**, se presentaron como parte del programa de gasto, toda vez que su **fecha de ejecución** coincidía con el periodo de reconocimiento de resultados, acorde con lo establecido en el acuerdo legal del préstamo...”* (negrilla fuera de texto).

Así las cosas, no son claros para la CGR, las razones que le asisten al MEN, para presentar como soportes de los resultados previos en el cumplimiento del indicador No.5.0, la ejecución de los dos (2) contratos (No.CO1.PCCNTR.2288720 Imprenta y No.CO1.PCCNTR.2283842 Universidad Nacional), los cuales para octubre de 2021 se encontraban ya en su etapa final, sin tener presente que los **productos previos** para el primer desembolso, según el contrato se aceptan, *logrados antes de la fecha de firma pero en todo caso a partir del 1 de octubre 2021*, de acuerdo con lo indicado en el contrato del préstamo (literal B. Condiciones de Retiro; Tiempo de espera).

Sin embargo, el equipo auditor revisando antecedentes de control fiscal, fue que evidenció en desarrollo de la auditoría, la existencia de otros dos contratos suscritos con las mismas entidades⁹, en diciembre de 2021 y terminados en junio del 2022, cuya ejecución se encuentra directamente asociada al producto del indicador 5.0, los cuales no fueron presentados por el MEN al DNP, ni tampoco fueron informados al equipo auditor para su revisión. El Ministerio de Educación Nacional presentó dos contratos ejecutados, terminados en octubre de 2021 y liquidados en diciembre del 2021, como soporte al Departamento Nacional de Planeación, quien validó los productos para cumplimiento del Indicador de Resultados Previos No. DLI 5.0 para el primer desembolso (por resultados previos) del crédito BIRF.

Sin embargo, se evidenció en desarrollo de la auditoría, la existencia de otros dos contratos suscritos con las mismas entidades, en diciembre de 2021 y finalizados en junio de 2022, cuya ejecución se encuentra directamente asociada al producto del indicador 5.0, los cuales no fueron presentados por el MEN al DNP, ni tampoco fueron informados al proceso auditor para su revisión.

Se aclara que estos últimos contratos, que no se reportaron, fueron objeto de Actuación Especial de Fiscalización Intersectorial por parte de las Contralorías del Sector Educación y

⁹ CO1.PCCNTR.3138421 con la Imprenta Nacional y CO1.PCCNTR.3132136 Universidad Nacional De Colombia (Evaluados en la Auditoría Intersectorial CGR). Informe Actuación Especial de Fiscalización Intersectorial.

Gestión Pública donde se determinó un hallazgo fiscal por \$6.621.238.616 que fue trasladado a Responsabilidad Fiscal, según los resultados que se presentan en el Informe - CGR-CDGPIF-NRO.AEFI 927 de 2022 y ya surte su respectivo trámite.

Por lo anterior, los argumentos expuestos por la entidad, no son suficientes para desvirtuar los hechos observados y se confirma el hallazgo administrativo.

Hallazgo No. 4. Programa Todos Aprender - PTA - Requisitos de los Formadores y Material pedagógico (D)

En la verificación del Programa Todos Aprender -PTA se evidencia el incumplimiento del requisito de acreditación del Nivel B1 del idioma inglés por parte de los formadores conforme a la Resolución 020130 del 31-12-2018 del MEN. De otra parte en la revisión de Actas de entrega de material, verificadas en las visitas de auditoría de las sedes de I.E. seleccionadas en la muestra, y según la Matriz de Distribución del Contrato celebrado con la Imprenta Nacional CO1PCCNTR 2288720 se evidenciaron deficiencias en los controles para las entregas del material pedagógico en algunas Instituciones Educativas.

Ley 909 de 2004 en su artículo 21, con relación a la apropiación de los recursos suficientes para cubrir el pago de salarios y prestaciones sociales de plantas temporales.

La Ley 87 de 1993¹⁰, en el artículo 6 señala:

Responsabilidad del control interno. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos.

Decreto 4974 de 30 de diciembre de 2011, crea empleos temporales en la planta del Ministerio de Educación Nacional.

Decreto 1083 de 2015 en su artículo 2.2.2.6.1 define que la adopción, adición, modificación o actualización del manual específico de funciones se efectuará mediante resolución interna del jefe de la entidad, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el mismo.

Decreto 815 de 2018 artículo 10, adiciona un título al Decreto 1083 de 2015, señala las competencias comunes y por nivel jerárquico, las cuales deben ser incluidas en los manuales de funciones.

Decreto 2637 de 30 diciembre de 2022. Artículo 2. Funciones. Los empleos temporales de que trata el artículo 1 del presente decreto deberán encaminarse al cumplimiento de las funciones que dieron lugar a su creación, de conformidad con lo señalado en la Ley 909 de 2004 y el Decreto 1083 de 2015.

¹⁰ Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones

Resolución 020130 del 31 diciembre de 2018 “Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de carácter temporal del Programa Todos a Aprender del Ministerio de Educación Nacional» en su Artículo 1. Modifíquese el Manual de Funciones y de Competencias Laborales de los empleos temporales Profesional.

Programa PROMISE. **Manual Operativo del Programa (MOP)**¹¹-agosto de 2022 Roles de planeación, coordinación, ejecución y control del programa.

Concepto del Departamento Nacional de Planeación, del 9-12-2022, de la Dirección de Inversiones y Finanzas¹².

En desarrollo de la auditoría se verificó mediante visitas de campo a una muestra de 30 I.E. en 5 SED, el funcionamiento y ejecución del programa PTA, con el cual se da cumplimiento por parte del MEN a cinco (5) de los indicadores de resultados establecidos en el programa PROMISE, observando frente a los criterios aplicados las siguientes situaciones:

1. Requisitos formadores - Manual de funciones y competencias

Revisadas de manera aleatoria una muestra de siete (7) hojas de vida de *formadores*¹³, con el fin de verificar cumplimiento de los requisitos del Manual de funciones y competencias del MEN, se evidenció deficiencia en los controles para la provisión de la planta temporal, para la verificación de los requisitos, toda vez que ninguno de los revisados en la muestra, acredita certificación del Nivel B1 del idioma inglés, que dé cumplimiento al requisito de Conocimientos Básicos Esenciales definidos en el capítulo V del Manual de funciones y Competencias del MEN.

2. Material pedagógico - Programa PTA.

En la revisión de actas de entrega de material y las visitas a las I.E, se evidenciaron las siguientes situaciones:

- Se estableció para la totalidad de Instituciones Educativas visitadas en la muestra, según manifestación de los docentes, que el material pedagógico, compuesto por los libros y cartillas entregadas por el Programa PTA, si bien fueron recibidos, la entrega se dio de manera inoportuna, ya que en algunos casos fue recibido hasta finales del primer semestre educativo y otros a comienzos del segundo semestre; lo que generó retrasos en la implementación de ciertos contenidos de las áreas de: matemáticas, lengua y educación inicial. Sin embargo, pese a estos retrasos, los docentes y estudiantes utilizaron los materiales disponibles en la medida de lo posible y han buscado alternativas para continuar con el proceso de enseñanza y aprendizaje de manera efectiva.

¹¹ Manual Operativo del Programa (MOP) es una guía para la ejecución del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes – PROMISE

¹² Oficio número 20224320853021 del 09 de diciembre de 2022, emitió concepto favorable a la prórroga de la planta temporal de 100 empleos del Ministerio de Educación Nacional para el periodo comprendido entre el 1 de enero de 2023 al 31 de diciembre de 2023, en el marco del proyecto de Inversión de Fortalecimiento de las condiciones para el logro de trayectorias educativas completas que contribuyan al desarrollo integral en la educación inicial, preescolar, básica y media.

¹³ Formadores identificados con CC 91235915, CC 4767224, CC 49796761, CC 52740204, CC 39613466, CC 79427316 y CC 40361891.

- Por otra parte, con relación al material pedagógico que fue distribuido a las Instituciones Educativas para el programa PTA, se evidenciaron deficiencias en los controles al proceso de entrega y recibo en algunas IE, presentándose diferencias respecto a lo establecido en la Matriz de Priorización. Tal es el caso que para algunas IE se refleja que les entregaron mayor cantidad del material asignado, mientras que otras no recibieron la totalidad del material pedagógico, según lo establecido en la *Matriz de Priorización*. Igualmente se evidenció para otras I.E. que, pese a NO estar relacionadas en la Matriz de priorización, fueron beneficiadas con la entrega de material.

Las anteriores situaciones observadas detalladas en los numerales 1 y 2, se presentan por deficiencias en la aplicación de los controles de verificación oportuna y efectiva del cumplimiento de los requisitos del cargo de Formadores, frente al Manual de Funciones y Competencias; así como deficiencias en controles y debilidades en la articulación entre los responsables del programa PTA en el MEN, Formadores, Secretarías de Educación de las ETC e Instituciones Educativas, para identificar y solucionar de manera oportuna las inconsistencias observadas en la gestión y provisión del material pedagógico a las Instituciones educativas priorizadas.

En consecuencia, las debilidades encontradas podrían generar impacto negativo en el resultado esperado e incertidumbre en términos de calidad y oportunidad, de los productos que debe presentar en MEN frente al compromiso adquirido en el Programa PROMISE, cofinanciado con los recursos del crédito de la banca multilateral, teniendo en cuenta que el Manual de Operación del Programa -MOP, establece que el *Programa Todos Aprender -PTA*, en su desempeño contribuirá al logro del cumplimiento de los indicadores DLI1, DLI2, DLI3, DLI4 y el DLI5 de resultados del PROMISE. Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Respuesta de la Entidad - MEN:

Con el oficio 2023-EE-124500 del 29 de mayo de 2023, el Ministerio de Educación da respuesta a lo observado así:

(...) En respuesta a la observación que antecede, de manera atenta, a continuación, se exponen los argumentos y evidencias que soportan la realización de controles oportunos y efectivos de verificación para la correcta implementación del Programa Todos a Aprender. A continuación, se dará respuesta a cada una de las situaciones observadas.

.../...

“2. Requisitos formadores - Manual de funciones y competencias.

De acuerdo con el artículo 2.2.2.3.1., del Decreto 1083 de 2015, para el acceso al empleo público "Los factores que se tendrán en cuenta para determinar los requisitos generales serán la educación formal, la formación para el trabajo y desarrollo humano y la experiencia.", así mismo, el citado Decreto define los factores de la siguiente manera:

ARTÍCULO 2.2.2.3.2. ESTUDIOS. *Se entiende por estudios los conocimientos académicos adquiridos en instituciones públicas o privadas, debidamente reconocidas por el Gobierno Nacional, correspondientes a la educación básica primaria, básica secundaria, media vocacional; superior en los programas de pregrado en las modalidades de formación técnica profesional, tecnológica y profesional, y en programas de postgrado en las modalidades de especialización, maestría, doctorado y postdoctorado.*

ARTÍCULO 2.2.2.3.7. EXPERIENCIA. Se entiende por experiencia los conocimientos, las habilidades y las destrezas adquiridas o desarrolladas mediante el ejercicio de una profesión, arte u oficio. Para los efectos del presente decreto, la experiencia se clasifica en profesional, relacionada, laboral y docente.

Experiencia Profesional. Es la adquirida a partir de la terminación y aprobación del pènsun académico de la respectiva formación profesional, en el ejercicio de las actividades propias de la profesión o disciplina académica exigida para el desempeño del empleo. (Negrita y cursiva fuera del texto)

Como se observa en la respectiva norma que reglamenta el sector de la función pública, los requisitos a evaluar para el ingreso al empleo son Formación y Experiencia, por tal motivo, son éstos los componentes del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales sobre los que se ejerce el respectivo control. Cabe destacar que, de acuerdo con el Decreto 648 de 2017, la provisión de los empleos de la planta temporal debe realizarse de la siguiente manera:

Artículo 2.2.5.3.5. Provisión de empleos temporales. Para la provisión de los empleos temporales de que trata la Ley 909 de 2004, los nominadores deberán solicitar las listas de elegibles a la Comisión Nacional del Servicio Civil teniendo en cuenta las listas que hagan parte del Banco Nacional de Listas de Elegibles y que correspondan a un empleo de la misma denominación, código y asignación básica del empleo a proveer.

En caso de ausencia de lista de elegibles, los empleos temporales se deberán proveer mediante la figura del encargo con empleados de carrera de la respectiva entidad que cumplan con los requisitos y competencias exigidos para su desempeño. Para tal fin, la entidad podrá adelantar un proceso de evaluación de las capacidades y competencia de los candidatos y otros factores directamente relacionados con la función a desarrollar.

Conforme lo anterior, se informa que, los conocimientos básicos esenciales no hacen parte de los requisitos mínimos y, por lo tanto, su no acreditación no es un factor determinante para el acceso al empleo. De acuerdo con lo anterior, no hubo deficiencia en los controles para la provisión de la planta Temporal del Ministerio de Educación Nacional.”

Análisis de Respuesta Punto 1

En la respuesta se evidencia que el Ministerio hace énfasis en el Decreto 1083 de 2015 en lo concerniente a los estudios y experiencias y no hace alusión al artículo 2.2.2.6.1 donde se define que la adopción, adición, modificación o actualización del manual específico de funciones, se efectuará mediante resolución interna del jefe de la entidad, de acuerdo con las disposiciones contenidas en el mismo.

Sin embargo, en la respuesta no se tiene en cuenta la Resolución 020130 del 31 diciembre de 2018 “Por la cual se modifica el Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de carácter temporal del Programa Todos a Aprender del Ministerio de Educación Nacional» que en su Artículo 1. Modifíquese el Manual de Funciones y de Competencias Laborales de los empleos temporales Profesional, establece el requisito de Nivel B1 inglés, lo que fue objeto de observación por su incumplimiento. Por lo tanto, frente al ítem 1 de lo observado, no se desvirtúa y se confirma como parte del hallazgo.

“3. Material pedagógico - Programa PTA

Teniendo en cuenta la magnitud del proceso de distribución de los materiales educativos del Programa Todos a Aprender (PTA), en donde históricamente se han entregado más de 7 millones de

textos por vigencia y específicamente, para 2021, se entregaron 7.231.139 textos educativos en 14.512 sedes educativas oficiales del país, fue necesario contar con los servicios de apoyo a la supervisión del contrato de entrega de materiales del PTA para garantizar el control en las respectivas entregas realizadas.

Por lo anterior, en 2021, mediante el contrato interadministrativo número CO1.PCCNTR.2283842 se contó con los servicios de la Universidad Nacional de Colombia para desarrollar el siguiente objeto: Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica de los contratos que suscriba y ejecute el Ministerio de Educación Nacional, generadas para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución del material pedagógico para el programa todos aprender y demás programas, proyectos y estrategias del viceministerio de educación preescolar, básica y media para el mejoramiento de la calidad educativa.

Asimismo, el mencionado contrato, incluyó las siguientes obligaciones específicas, mediante las cuales el contratista apoyó al Ministerio de Educación Nacional en el control, supervisión y seguimiento a las entregas de material que se llevaron a cabo en la vigencia 2021:

OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE CARÁCTER ADMINISTRATIVO	
6	Centralizar mediante el correo electrónico materialpedagogico@mineducacion.gov.co todas las solicitudes que se realicen durante la ejecución de las órdenes de compra, bien sea por parte de los supervisores, proveedores, rectores o delegados de las sedes educativas, etc., con el fin de dar trámite, realizar seguimiento y dar respuesta a las mismas a la mayor brevedad posible. El seguimiento a las solicitudes y las respuestas tipo, se debe realizar según lo aprobado por el Ministerio de Educación (formatos, contenidos, etc.). Este seguimiento se debe presentar en las reuniones del comité semanal.
13	Organizar y mantener actualizada la base de datos de distribución del material educativo en las sedes educativa focalizadas, identificando, nombre de la persona que recibe el material educativo, sede educativa, departamento, municipio, fecha, dirección, teléfono, y demás especificaciones que se encuentran en el Anexo técnico, con lo cual se permita filtrar la información y determinar los informes estadísticos para el proceso. Al final de la ejecución contractual deberá entregar esta base totalmente actualizada.
OBLIGACIONES ESPECÍFICAS DE CARÁCTER TÉCNICO	
Etapas de Distribución	
1	Adelantar el seguimiento al cumplimiento de las condiciones, especificaciones y obligaciones del Contrato Interadministrativo que se suscriba con la Imprenta Nacional de Colombia.
2	Verificar las condiciones técnicas requeridas por el MEN en el anexo técnico que hace parte integral del presente estudio previo.
3	Realizar el contacto telefónico a través de una línea ofrecida por el apoyo a la supervisión que se encuentre activa de lunes a viernes de 08:00 a.m. a 05:00 p.m., mediante la cual se: a. Informará al total de las sedes educativas la programación de las entregas de material educativo, previo al inicio del proceso de distribución. b. Realizará vía telefónica la verificación de las actas de entrega del material educativo y recibido a satisfacción. c. Verificará la recepción y solución de posibles inconsistencias presentadas por las sedes educativas y las respuestas a los correos enviados por las sedes.
4	Apoyar al supervisor del Contrato Interadministrativo en las visitas presenciales a un total de 2.919 sedes visitadas, en un lapso de quince (15) días hábiles a partir de la recepción del material en cada una de ellas, con el objeto de constatar y validar la cantidad de material educativo entregado, sus condiciones de entrega, cantidades de las referencias o títulos de los libros y la coincidencia de las cantidades de material educativo con base en la matriz de distribución definida por el Ministerio de Educación Nacional en el Contrato Interadministrativo en mención. La cantidad de visitas obedece al cálculo mediante modelo de muestreo aleatorio simple (M.A.S.) sobre el total de sedes que serán beneficiadas con material educativo.
5	Emitir concepto técnico sobre la correspondencia del contenido de las actas y la entrega de la totalidad de los materiales educativos. Esta actividad deberá incluir la revisión documental de todas las subsanaciones a que haya lugar por parte de la Imprenta Nacional.

“Como muestra del cumplimiento de estas obligaciones, la Universidad Nacional de Colombia en calidad de contratista, entregó:

1. Un informe de llamadas de verificación, en donde se relacionan las llamadas efectuadas a las 14.512 sedes educativas para:

- Confirmar la recepción del material por parte de los establecimientos educativos.
- Verificar si se presentaban inconsistencias sobre la entrega del mismo, para preparar la subsanación y reportarlas a la Imprenta Nacional de Colombia, contratista encargado de la impresión, alistamiento y distribución de los materiales. (Anexo 3 – Relación de Llamadas).

Es importante anotar que, en lo referente al proceso de pagos conforme a las actas de entrega, la Imprenta Nacional de Colombia debía solucionar las inconsistencias presentadas y detectadas a

través de las visitas de campo, correo electrónico o en las respectivas actas físicas, por lo que, hasta tanto no se subsanara lo correspondiente por parte de la Imprenta Nacional de Colombia, no se procedía con el pago.

2. Actas de visitas de campo, en las que, a partir de visitas efectuadas a 2.919 sedes escogidas mediante un muestreo aleatorio simple, se llevó a cabo la verificación y reporte de hallazgos, cuando existieron, relacionados con cantidades faltantes, sobrantes o sobre calidad de los materiales educativos entregados por el Programa Todos a Aprender. (Anexo 4 - Visitas de Campo)

3. Una matriz de revisión documental, en donde se relacionan las 14.512 sedes educativas focalizadas para la vigencia 2021 y para cada una de ellas, se informó la revisión efectuada al acta de entrega de los materiales educativos y se reportaron las respectivas inconsistencias cuando existieron. (Anexo 5 - Matriz de Revisión Documental Final). Los documentos anexos se pueden encontrar en el contrato electrónico que se encuentra en la plataforma SECOP II, específicamente dentro de los documentos de ejecución del contrato, a los cuales se puede acceder a través del siguiente enlace:

<https://community.secop.gov.co/Public/Tendering/OpportunityDetail/Index?noticeUID=CO1.NTC.1784745&isFromPublicArea=True&isModal=true&asPopupView=true>

Adicionalmente, se debe tener en cuenta que en ningún momento la ruta de formación y acompañamiento del Programa se vio afectada por la entrega de los materiales educativos en las sedes educativas focalizadas. Prueba de esto, son las circulares 001, 003, 004, 005, 007, 008, 009, 011, 012, 017 y 019 de 2021 emitidas por la gerencia del PTA y que dan lineamientos para la implementación de los ciclos de formación y acompañamiento del Programa en la vigencia mencionada (Anexo 6. Circulares). Así, producto de la implementación de la ruta de formación del Programa, fue posible dar cumplimiento a los indicadores de resultados previos y de año 1 de PROMISE, a saber:

DLI #	DLI	DLR	Desembolso (Millones de dólares)	
			Previo	Año 1 (2022)
2	Uso de las evaluaciones de aprendizajes para el apoyo pedagógico	2.0	5,00	
		2.1		5,00
3	Mejora en el apoyo pedagógico a los docentes	3.0	5,00	
5	Desarrollo y Promoción de una nueva línea de apoyo del PTA a las Entidades Territoriales Certificadas (ETC) enfocada en educación remedial y desarrollo de habilidades socioemocionales	5.0	5,00	
		5.1		4,3

Fuente: Oficio respuesta de la entidad.

“Por último y sumado a lo descrito anteriormente, en el marco de la ejecución del Contrato Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.2283842 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y la Universidad Nacional de Colombia, se realizaron comités de seguimiento semanales, con el fin de conocer el estado en tiempo real de los diferentes procesos y etapas del contrato principal No. CO1.PCCNTR.2288720 suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y la Imprenta Nacional de Colombia, donde se hizo seguimiento a todo el proceso, desde la impresión hasta la solución de las

inconsistencias presentadas e identificadas por parte de las sedes educativas. (Anexo 7 – Actas de Seguimiento Semanal).”

“A través de las actividades y productos descritos con anterioridad, es posible evidenciar que desde el Ministerio de Educación Nacional efectivamente se contaron con mecanismos de seguimiento y control para la entrega de los materiales educativos del PTA para la vigencia 2021.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, de manera atenta, se solicita a la Contraloría General de la República desestimar las observaciones realizadas al Ministerio de Educación Nacional, en la ejecución de los compromisos asociados al contrato de préstamo suscrito con el Banco Mundial. Cabe señalar que los anexos mencionados en la presente comunicación han sido ubicados en el enlace virtual dispuesto para tal fin por la Contraloría General de la República.”

Análisis de Respuesta Punto 2

Los hechos descritos por la entidad en la respuesta, referidos al ítem Material pedagógico, del PTA, se basa en que la matriz de distribución es la que corresponde al contrato de la Imprenta y distribuido por la Universidad Nacional. Se indica que esta matriz incluye las cantidades finales entregadas, y que no se evidencian ni sobrantes ni faltantes o inclusión de instituciones educativas por fuera de la matriz.

Sin embargo, una vez verificados nuevamente los documentos entregados en la respuesta, y las actas de las I.E. visitadas por el equipo auditor, no se desvirtúa el hallazgo, toda vez que se mantienen las diferencias e inconsistencias en la entrega de material pedagógico, confirmando en su totalidad lo observado en este ítem del hallazgo.

En conclusión, se confirma el hallazgo por las situaciones observadas detalladas en los numerales 1 y 2 que se presentan por deficiencias en la aplicación de los controles de verificación oportuna y efectiva del cumplimiento de los requisitos del cargo de Formadores, así como las debilidades identificadas solucionar de manera oportuna las inconsistencias observadas en la gestión y provisión del material pedagógico a las Instituciones educativas priorizadas. Por lo anterior se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 5. Material pedagógico Programa PTA - entregas a Instituciones Educativas (D - F)

En la revisión de la muestra de contratación celebrada por el MEN para la ejecución del programa PROMISE, conforme las Actas de Entrega y revisión en la muestra de Instituciones Educativas Oficiales (IEO) visitadas, se evidenció que en ejecución del Contrato CO1.PCCNTR.2288720 suscrito por el MEN, con la Imprenta Nacional, para la Impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del PTA; las I.E. priorizadas, no recibieron la totalidad de material pedagógico (cartillas), como se estableció en la Matriz de Distribución del MEN, por lo que se configura un daño fiscal en cuantía de \$21.641.282 como consecuencia del faltante en la entrega del objeto contratado y se genera incertidumbre sobre la eficiencia de la gestión fiscal desplegada en la totalidad de entregas.

La **Constitución Política de Colombia**, estableció que: “**ARTÍCULO 119.** La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración. “**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la

desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” **ARTÍCULO 267.** La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley. El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley”.

Ley 87 de 1993¹⁴, en el artículo 6 señala: “Responsabilidad del control interno. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos”.

Ley 1952 de 2019, Código Disciplinario Único, estableció que: “**Artículo 26. La Falta Disciplinaria.** Constituye falta disciplinaria y, por lo tanto, da lugar a la imposición de la sanción disciplinaria correspondiente la incursión en cualquiera de las conductas previstas en este código que conlleven incumplimiento de deberes, extralimitación en el ejercicio de derechos y funciones, prohibiciones y violación del régimen de inhabilidades, incompatibilidades, impedimentos y conflicto de intereses, sin estar amparado por cualquiera de las causales de exclusión de responsabilidad contempladas en esta ley. **Artículo 27. Acción y Omisión.** La falta disciplinaria puede ser realizada por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes propios del cargo o función, o con ocasión de ellos, o por extralimitación de sus funciones. **Artículo 38. Deberes.** Son deberes de todo servidor público: 1. Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de Derecho Internacional Humanitario, los demás ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas, los contratos de trabajo y las órdenes superiores emitidas por funcionario competente. **Artículo 39. Prohibiciones.** A todo servidor público le está prohibido: 1. Incumplir los deberes o abusar de los derechos o extralimitar las funciones contenidas en la Constitución, los Tratados Internacionales ratificados por el Congreso, las leyes, los decretos, las ordenanzas, los acuerdos distritales y municipales, los estatutos de la entidad, los reglamentos y los manuales de funciones, las decisiones judiciales y disciplinarias, las convenciones colectivas y los contratos de trabajo.

¹⁴ Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del estado y se dictan otras disposiciones

ACTO LEGISLATIVO 4 DE 2019 ARTÍCULO 3o. “El artículo 271 de la Constitución Política quedará así: Artículo 271. Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la Fiscalía General de la Nación y el juez competente”.

Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, estableció que: “**Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal.** La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: (...) b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos. (...) d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.”

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece: “**Artículo 14. De los medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual.** Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: 1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.”

“**ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.”

“**ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.** En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.

Ley 1474 del 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. “**Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.”

“**Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”

Manual de Supervisión Ministerio de Educación Nacional aprobado mediante Resolución No. 015832 del 18 de diciembre de 2019. “Por la cual se rige el manual de

supervisión e interventoría que rige la actividad de seguimiento contractual del Ministerio de Educación Nacional y deroga la Resolución 6645 de 2011” indica:

“6. Aspectos Generales. 6.2. Definiciones 1. Supervisión (...) “El supervisor debe revisar y avalar toda solicitud relativa a la modificación, adición, prórroga, cesión, suspensión, reinicio del contrato/convenio a su cargo, igualmente deberá recibir y revisar los bienes y servicios que se ejecuten en el marco del contrato/convenio y verificar que se hayan desarrollado con fundamento en las condiciones señaladas en el mismo”. **“7.4. Ejercicio de la supervisión e interventoría. ...3.)** Ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato/convenio, exigiendo a las partes el cumplimiento idóneo y oportuno del mismo, en los plazos, lugar, calidades, cantidades, especificaciones técnicas, condiciones acordadas, planes, proyectos y acciones.”

El Manual Operativo del Programa PROMISE (MOP), establece:

“2.1 Antecedentes y justificación •

Pilar (ii) Mejorar las prácticas pedagógicas a través del PTA. El PTA es un programa de tutoría docente a gran escala en educación preescolar y primaria que busca mejorar el aprendizaje de los estudiantes en matemáticas y lenguaje fortaleciendo las prácticas pedagógicas y las competencias docentes en las áreas básicas del currículo de educación primaria. El PTA es el principal mecanismo para apoyar a los docentes en el diseño de respuestas efectivas a los impactos de la pandemia y mejorar las prácticas pedagógicas para adaptarlas a las necesidades de los estudiantes. Recientemente, el PTA amplió su apoyo al liderazgo pedagógico a través de una línea de apoyo a directivos docentes”.

“2.6. Indicadores vinculados a los desembolsos (DLIS) PROGRAMA TODOS A APRENDER, Su desempeño contribuirá al logro del cumplimiento de los indicadores relacionados con el DLI1, DLI2, DLI3, DLI4 y el DLI5, además del cumplimiento de indicadores específicos definidos en la Matriz de Resultados (Anexo 1). Dentro de sus responsabilidades están: Proyectar e implementar las actividades, hitos y entregables para lograr el cumplimiento de los indicadores bajo su responsabilidad. Supervisar las actividades propuestas y asegurar la calidad de los productos que se implementen o generen bajo su responsabilidad, garantizando la calidad de la información y soportes para medición de indicadores. Realizar la programación de sedes, tutores y demás requeridos para el cumplimiento de los indicadores asociados al PTA. Elaborar el proyecto de Plan de Adquisiciones y Presupuesto del PTA para obtener la viabilidad del VEPBM. Planear los flujos financieros, de acuerdo con los desembolsos planeados y los egresos del PTA. Coordinar con la Subdirección de Contratación del MEN para la adquisición de bienes y servicios requeridos por el Programa. Consolidar las evidencias y soportes de todas las actividades del PTA. Apoyar la preparación de los informes de avance y final, en los temas de su competencia. Implementar planes de mejoramiento cuando haya lugar.”

En el Contrato Interadministrativo **CO1.PCCNTR.2288720 de 2021**, suscrito por el MEN con la Imprenta Nacional de Colombia -INC, entre otras, en su clausulado establece lo siguiente:

“Cláusula segunda. –Descripción del objeto: El Contratista prestará el servicio de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de 7.228.519 textos educativos, material educativo para 4.998 establecimientos educativos y 14.461 sedes educativas de conformidad con las especificaciones técnicas y la matriz de distribución.

Cláusula tercera. -Obligaciones de las partes:

Proceso de Distribución:

1. El contratista deberá elaborar un cronograma que defina el tiempo previsto para el transporte y la distribución de los materiales pedagógicos del PTA en el territorio nacional. El cronograma se definirá con base en la matriz de distribución que contiene la relación de las

sedes educativas en las que se hará la entrega de los materiales pedagógicos, las referencias de los materiales y la cantidad de textos por cada una de las referencias. La matriz de distribución se anexa al presente documento.

2. (...)

4. Verificar que las cantidades de materiales y la información de cada una de las sedes educativas en las que se entregarán dichos materiales corresponden con la matriz de distribución entregada por el Ministerio de Educación Nacional. (...)

10. Entregar al Ministerio, el formato “Acta de entrega de los materiales pedagógicos de cada una de las sedes definidas de los establecimientos educativos focalizados por el PTA” debidamente diligenciadas. Las actas en medio digital deberán ser entregadas, junto con un archivo de Excel, donde se indique, por columnas, lo siguiente:

- a. Nombre de la sede educativa.
 - b. Código DANE de la sede educativa.
 - c. Código DANE del establecimiento educativo.
 - d. Municipio donde está ubicado el establecimiento educativo.
 - e. Departamento.
 - f. Secretaría de educación.
 - g. Nombre del establecimiento educativo.
 - h. Fecha de entrega (día, mes y año).
 - i. Total de materiales pedagógicos entregados, discriminados para cada una de las referencias.”
- (Negrilla y subrayados fuera de texto).

De otra parte, en la modificación -Anexo técnico del Contrato de Prestación de Servicios **CO1.PCCNTR.2283842** suscrito por el MEN con la Universidad Nacional se define: *“Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica a los contratos que suscriba y ejecute el MEN para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos para el PTA y demás programas, proyectos y estrategias del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media para el mejoramiento de la calidad educativa”.*

En el numeral 4 establece: (...)

“4. Información general del servicio de apoyo a la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica.

Procesos involucrados en el contrato para los servicios de apoyo a la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica del contrato de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos:

- *Cantidad de materiales pedagógicos que se imprimirán y distribuirán a las sedes educativas focalizadas por el Programa Todos a Aprender: 7.231.139*
- *Número de referencias de materiales que se imprimirán y distribuirán a las sedes educativas focalizadas por el Programa Todos a Aprender: 52 referencias o títulos.*
- *Número de sedes educativas focalizadas: 14.512 sedes educativas, ubicadas en 87 entidades territoriales certificadas en educación.*

5. Actividades generales del servicio de apoyo a la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica. (...)

- *Apoyo técnico a la supervisión: realizar las actividades encaminadas a determinar si los bienes o servicios entregados por parte de la entidad encargada de ejecutar el contrato de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos se ajustan a las cantidades, especificaciones técnicas y de calidad definidas en el documento “Anexo técnico para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del Programa Todos a Aprender”, así como en los respectivos documentos precontractuales y contractuales.”*

De la revisión del contrato se estableció la siguiente situación de incumplimiento frente a los criterios evaluados a saber:

Faltantes en entrega de material pedagógico en EE de las ETC Neiva y Cali

El Ministerio de Educación Nacional en desarrollo del Programa Todos Aprender-PTA, focalizó 14.512 sedes educativas, ubicadas en 87 entidades territoriales certificadas -ETC, para la entrega **7.231.139** unidades de materiales pedagógicos (cartillas, cuadernillos...); para este fin, suscribió un contrato interadministrativo con la Imprenta Nacional para la impresión y alistamiento y distribución de los materiales y otro con la Universidad Nacional, para apoyar la supervisión del contrato de impresión del material, como se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla No. 14
Relación de contratos para materiales pedagógicos en ejecución del PTA

Cifras en pesos corrientes

Contrato	Objeto	Tiempo de ejecución	Valor
CO1.PCCNTR.2288720 IMPRENTA NACIONAL (presentado como producto previo) -Contratación directa, Contrato Interadministrativo –	Impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del programa todos a aprender y demás programas, proyectos y estrategias del viceministerio de educación preescolar, básica y media para el mejoramiento de la calidad educativa.	Inicio: 26/02/2021 Terminación: 5/10/2021 Liquidación 22/12/2022	\$21.796.252.743
CO1.PCCNTR.2283842 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA -Contratación directa, Prestación de Servicios-	Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica de los contratos que suscriba y ejecute el ministerio de educación nacional, generadas para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución del material pedagógico para el programa todos aprender y demás programas, proyectos y estrategias del viceministerio de educación preescolar, básica y media para el mejoramiento de la calidad educativa.	Inicio: 23/02/2021 Terminación: 16/10/2021 Liquidación: 12/12/2022	\$2.103.037.450

Fuente: SECOP II

Elaboró: Equipo auditor CGR.

Teniendo en cuenta que el Programa PTA es considerado para el logro del cumplimiento de los indicadores relacionados con el DLI1, DLI2, DLI3, DLI4 y DLI5 a cargo del MEN, en desarrollo de la auditoría financiera al Programa PROMISE que adelanta la CGR, en cumplimiento al memorando de colaboración suscrito con el Banco BIRF, se evaluó la ejecución de los dos contratos mencionados, y se realizó visita a una muestra de cinco (5) ETC, con el fin de verificar el funcionamiento, ejecución y avances, así como la entrega de material objeto del contrato, para el Programa Todos a Aprender - PTA.

En el Contrato Interadministrativo **CO1.PCCNTR.2288720 de 2021**, con el objeto de prestar el servicio de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de 7.228.519 textos educativos, material educativo para 4.998 establecimientos educativos y 14.461 sedes educativas de conformidad con las especificaciones técnicas y la matriz de distribución, se estableció en la cláusula tercera las obligaciones de las partes, el proceso de distribución del material, a cargo del contratista, indicando entre otras las siguientes actividades a cargo del contratista:

“Proceso de Distribución:

3. El contratista deberá elaborar un cronograma que defina el tiempo previsto para el transporte y la distribución de los materiales pedagógicos del PTA en el territorio nacional. El cronograma se definirá con base en la matriz de distribución que contiene la relación de las sedes educativas en las que se hará la entrega de los materiales pedagógicos, las referencias de los materiales y la cantidad de textos por cada una de las referencias. La matriz de distribución se anexa al presente documento.

4. **Verificar que las cantidades de materiales y la información de cada una de las sedes educativas en las que se entregarán dichos materiales corresponden con la matriz de distribución entregada por el Ministerio de Educación Nacional.**

(.../..)

10. Entregar al Ministerio, el formato “Acta de entrega de los materiales pedagógicos de cada una de las sedes definidas de los establecimientos educativos focalizados por el PTA” debidamente diligenciadas. Las actas en medio digital deberán ser entregadas, junto con un archivo de Excel, donde se indique, por columnas, lo siguiente:

- a. Nombre de la sede educativa.
- b. Código DANE de la sede educativa.
- c. Código DANE del establecimiento educativo.
- d. Municipio donde está ubicado el establecimiento educativo.
- e. Departamento.
- f. Secretaría de educación.
- g. Nombre del establecimiento educativo.
- h. Fecha de entrega (día, mes y año).
- i. Total de materiales pedagógicos entregados, discriminados para cada una de las referencias.”

(Negrilla y subrayados fuera de texto).

De otra parte, en la modificación **-Anexo técnico** del Contrato de Prestación de Servicios **CO1.PCCNTR.2283842** de la Universidad Nacional, con el objeto de “Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica a los contratos que suscriba y ejecute el MEN para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos para el PTA y demás programas, proyectos y estrategias del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media para el mejoramiento de la calidad educativa, en el numeral 4 establece algunas condiciones generales del servicio de apoyo a la supervisión técnica, administrativa y jurídica, y en el numeral 5, actividades generales del servicio de apoyo a la supervisión a cargo del contratista, así: (...)

4. Información general del servicio de apoyo a la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica.

Procesos involucrados en el contrato para los servicios de apoyo a la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica del contrato de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos:

- Cantidad de materiales pedagógicos que se imprimirán y distribuirán a las sedes educativas focalizadas por el Programa Todos a Aprender: 7.231.139
- Número de referencias de materiales que se imprimirán y distribuirán a las sedes educativas focalizadas por el Programa Todos a Aprender: 52 referencias o títulos.
- Número de sedes educativas focalizadas: 14.512 sedes educativas, ubicadas en 87 entidades territoriales certificadas en educación.

5. Actividades generales del servicio de apoyo a la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica. (...)

- Apoyo técnico a la supervisión:** realizar las actividades encaminadas a determinar si los bienes o servicios entregados por parte de la entidad encargada de ejecutar el contrato de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos se ajustan a las cantidades, especificaciones técnicas y de calidad definidas en el documento “Anexo técnico para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del Programa Todos a Aprender”, así como en los respectivos documentos precontractuales y contractuales.”

En desarrollo de la auditoría realizada al Programa PROMISE, se evaluaron los contratos reportados por el MEN, a través de los cuales se ejecutaron las actividades para dar cumplimiento a los indicadores de resultados, relacionados con el Programa PTA, a cargo del MEN.

Así mismo se realizaron visitas de auditoría in situ, a una muestra seleccionada de Secretarías de Educación (Barranquilla, Cali, Medellín, Neiva y Pereira), donde se verificó en el funcionamiento del programa PTA, las actas de los materiales recibidos, objeto del contrato CO1.PCCNTR.2288720, para una muestra de 30 Instituciones o sedes Educativas, y se estableció según *Actas de Entrega*, la existencia de faltantes por diferencias en los textos que se reportan entregados, frente a los recibidos así, evidenciando en la ETC Cali, un faltante de 997 textos cuantificado en \$13.769.402 y en la ETC Neiva, faltante de 2.551 textos cuantificados en \$7.871.879,85; con lo que se establece un daño al patrimonio por faltante total de 3.548 textos del material pedagógico, objeto del contrato, por cuantía total de **\$21.641.282**, de acuerdo con las condiciones de las cláusulas contractuales, y que se resume a continuación en la siguiente tabla.

Tabla No. 15
Cuantificación faltante en textos material pedagógico “PTA”
CO1.PCCNTR.2288720

Valores de Cifras en pesos corrientes

MUNICIPIO-ETC	CODIGO_DANE_SEDE	TOTAL TEXTOS ENTREGADOS - MEN	TOTAL TEXTOS ENTREGADOS SEGÚN ACTA	TEXTOS FALTANES	\$ CUANTIFICACIÓN
CALI	176001002989	170	162	8	\$ 22.835,20
	176001007891	548	528	20	\$ 57.892,10
	176001003861	564	544	20	\$ 56.078,80
	176001030745	952	908	44	\$ 126.468,80
	176001002903	1116	1060	520	\$ 3.190.877,40
	176001007905	1192	1128	64	\$ 9.036.000,60
	176001001699	1214	1117	97	\$ 359.883,05
	176001043791	2264	2040	224	\$ 919.366,25
	TOTAL, CALI	8020	7487	997	\$ 13.769.402,20
NEIVA	141001000066	83	73	10	\$ 218.556,30
	141001002247	1700	1520	180	\$ 806.704,85
	241001061230	28	0	28	\$ 6.846.619
	241001000541	28	0	28	
	141001003821	1064	0	1064	
	141001001500	1241	0	1241	
	TOTAL NEIVA	4144	1593	2551	\$ 7.871.879,85
VALOR TOTAL SUMATORIA del FALTANTE ETC s CALI Y NEIVA					\$ 21.641.282

NOTA. * El procedimiento se realizó a partir del documento en Excel denominado “Matriz de focalización PTA 2021 28012021”, que hace parte de la documentación del contrato evaluado. Este archivo contiene las cantidades entregadas a los colegios focalizados en el marco del PTA de cada uno de los 52 libros, cartillas y cuadernillos que integran la oferta. La información de la mencionada matriz se compara con cada una de las actas entregadas por las sedes educativas, usando el código DANE de cada una de ellas. En este orden de ideas, hacen dos (2) tipos de verificación: 1. Lo reportado en la matriz de focalización vs. las actas de entrega del material a la respectiva sede educativa (identificada cada una a través del código DANE – sede) y 2: Se determina el costo de cada uno de los 52 materiales que hacen parte de la oferta y posteriormente, se calcula la cantidad de material faltante por el costo de cada uno.

No se tuvieron en cuenta en el análisis los ítems que fueron entregados en cantidades superiores, ya que estos no cuentan como cantidades exactas de los materiales para entregar a las sedes, por lo cual, no se puede hacer bajo una resta directa. Esto quiere decir que en la cuantificación se tomó únicamente las diferencias entre lo planeado (“Matriz de focalización PTA 2021 28012021”) y lo entregado (actas de entrega por sede educativa), cuantificando cada valor de material por separado.

Igualmente, las actas y oficios de entrega verificadas, evidencian que también hubo inoportunidad en la entrega de los materiales pedagógicos a las IE, afectando la calidad y objetivos del programa PTA, debido a que el material en su mayoría fue entregado a las IE, finalizando el primer semestre, e iniciando el segundo de la vigencia 2022.

De otra parte, se evidenció que en la plataforma SECOP II no se encuentra cargado el cronograma establecido, conforme la cláusula tercera del contrato CO1.PCCNTR.2288720 de 2021 “...que defina el tiempo previsto para el transporte y la distribución de los materiales pedagógicos del PTA en el territorio nacional”.

La situación observada fue generada por deficiencias de la supervisión, en los controles al proceso de seguimiento, monitoreo y control de la distribución y entrega de los materiales pedagógicos, objeto de la contratación y por debilidades en la coordinación entre el Ministerio de Educación - MEN, las SED Secretarías de Educación de las ETC, y las Instituciones Educativas - IE; ya que estas últimas no conocían la totalidad de material que les habían asignado, según la matriz de distribución, limitándose a dar por recibido lo que entregaba el contratista, sin verificar si existía material faltante por entregar conforme dicha matriz.

Estos hechos generan incertidumbre sobre la metodología que utiliza el MEN para focalizar las Instituciones Educativas y la cantidad de material pedagógico que deben recibir; así mismo, se tuvo conocimiento de la inoportunidad en la entrega de este material y el impacto negativo que generó en los docentes y a los estudiantes-alumnos, al no contar con el material de manera oportuna y completa para el desarrollo de las clases, en los periodos académicos respectivos.

Por lo anterior, la deficiencia en la gestión de la labor de Supervisión y verificación en la entrega de este material ocasionó que las Instituciones Educativas priorizadas, y que fueron objeto de la muestra revisada, no recibieran la cantidad de 3.084¹⁵ textos, según les correspondía; con lo que se materializa un daño al patrimonio, causado por el faltante de material, cuantificado en \$21.641.282 aproximadamente como se presenta en la Tabla No. 16, y que corresponde al valor que fue pagado por el MEN en la ejecución del contrato CO1.PCCNTR.2288720, por dicho material, no recibido en establecimientos educativos de las ETC Neiva y Cali, para el desarrollo del PTA.

Por lo anterior se confirma el **hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y con incidencia fiscal en cuantía de \$21.641.282.**

Respuesta de la Entidad - MEN

Con oficio 2023EE124428 del MEN se da respuesta a lo observado en los siguientes términos.

“En respuesta a la observación que antecede, a continuación se exponen las razones por las cuales los materiales del Programa Todos a Aprender fueron entregados en las cantidades y sedes establecidas en la matriz de distribución.

Para la vigencia 2021, y con el propósito de garantizar la impresión y entrega del material pedagógico necesario para la idónea ejecución del Programa Todos a Aprender, en las sedes de los establecimientos educativos de las Entidades Territoriales Certificadas y focalizadas para la implementación del programa, se suscribió el Contrato Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.2288720 de 2021, entre el Ministerio de Educación Nacional y la Imprenta Nacional de Colombia, cuyo objeto era el de “Impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del programa todos a aprender y demás programas, proyectos y estrategias del Viceministerio de educación preescolar, básica y media para el mejoramiento de la calidad educativa”.

Sumado a lo anterior, dada la magnitud del contrato suscrito con la Imprenta Nacional de Colombia, cuyo valor inicial era de Veintiún Mil Setecientos Noventa y Seis Millones Doscientos Cincuenta y Dos Mil Setecientos Cuarenta y Tres Pesos M/CTE. (\$21.796.252.743), comprendiendo la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de millares de ejemplares enmarcados en cincuenta y dos (52) referencias de dichos materiales, el Ministerio de Educación Nacional se vio en la necesidad de suscribir con la Universidad Nacional de Colombia, el Contrato Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.2283842 de 2021, cuyo objeto era el de “Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica a los contratos que suscriba y ejecute el Ministerio de Educación Nacional para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos para el Programa Todos a Aprender y demás programas, proyectos y estrategias del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media para el mejoramiento de la calidad educativa”.

Este segundo contrato, suscrito con la Universidad Nacional de Colombia, garantizó el desarrollo de un seguimiento efectivo y en tiempo real de las actividades adelantadas y desarrolladas por la Imprenta Nacional de Colombia en el marco de la ejecución y cumplimiento del contrato principal al que se ha hecho referencia.

Es importante anotar, que en el desarrollo de la ejecución del Contrato Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.2288720 de 2021 suscrito con la Imprenta Nacional de Colombia, y en el desarrollo

¹⁵ Sumatoria de textos faltantes de la ciudad de Neiva y Cali

del comité de seguimiento realizado el 11 de marzo de 2021, se definió de manera consensuada entre las partes del contrato, la necesidad de proceder a la modificación de la matriz de distribución de los materiales pedagógicos. Lo anterior, en el entendido que: “El Ministerio de Educación Nacional informó que la matriz de distribución que se remitió para hacer la cotización ha tenido ajustes debido al proceso de institucionalización que están realizando las entidades territoriales, el que consiste en la reorganización de establecimientos y sedes educativas. Estos cambios han significado que establecimientos educativos se hayan convertido en sedes y sedes hayan pasado a ser establecimientos educativos, entre otras modificaciones”. (Anexo 1 – Acta No. 02 de reunión adelantada el 11 de marzo de 2021.)

En concordancia con la necesidad de las partes en el proceso de desarrollo del contrato, se procedió a la suscripción del Anexo Modificadorio No. 01 el día 28 de mayo de 2021, que en su cláusula cuarta - modificación anexo matriz de focalización PTA 2021, contemplaba: “Modificar el Anexo Matriz de Focalización PTA 2021, el cual hace parte integral del Contrato Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.2288720 de 2021, toda vez que, se deben efectuar cambios de sedes y establecimientos educativos focalizados por el Programa Todos a Aprender, por lo que se hace necesario modificar la cantidad y relación de sedes de establecimientos educativos focalizados por el Programa Todos a Aprender para la vigencia 2021, tal y como se encuentran en la matriz de distribución de materiales” (Anexo 2 – Anexo Modificadorio No. 1 del Contrato Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.2288720 de 2021)

Así las cosas, una vez efectuada la revisión por parte del Ministerio de Educación Nacional sobre la matriz de distribución, producto de la modificación No. 01 del 28 de mayo de 2021 del contrato CO1.PCCNTR.2288720, con su respectiva verificación sobre las actas de entrega de material, para las sedes educativas de Cali y Neiva en donde se reportaron, por parte del ente de control, aparentes faltantes en las cantidades de materiales educativos del PTA en la vigencia 2021, se obtuvieron los siguientes resultados:

MUNICIPIO -ETC	CODIGO_DANE _SEDE	Textos reportados en matriz de distribución 05042021	Textos entregados reportados en acta	Faltantes	Observación
CALI	176001002989	162	162	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
CALI	176001007891	528	528	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
CALI	176001003861	544	544	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
CALI	176001030745	908	908	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
CALI	176001002903	1.060	1.060	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
CALI	176001007905	1.128	1.128	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
CALI	176001012119	1.117	1.117	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
CALI	176001043791	2.040	2.040	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
TOTAL CALI		7.487	7.487	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
NEIVA	141001000066	73	73	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
NEIVA	141001002247	1.520	1.520	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
NEIVA	241001061230	80	80	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
NEIVA	241001000541	80	80	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales

MUNICIPIO -ETC	CODIGO_DANE _SEDE	Textos reportados en matriz de distribución 05042021	Textos entregados reportados en acta	Faltantes	Observación
NEIVA	141001003821	996	996	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
NEIVA	141001001500	1.161	1.161	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales
TOTAL NEIVA		3.910	3.910	0	No se evidencian faltantes en la entrega de materiales

“Como se puede apreciar, en ninguna de las sedes reportadas se evidenciaron faltantes en las cantidades de material que se entregaron mediante el contrato de la referencia.

Como evidencia de esta corroboración, se adjunta la matriz de distribución con fecha del 5 de abril (Anexo 3 - Matriz de distribución del 5 de abril), del contrato celebrado con la Imprenta Nacional de Colombia y las actas de entrega de materiales en las sedes educativas de Cali y Neiva (Anexo 4 - Actas de entrega) sobre las que se reportaron los aparentes faltantes.

Es de anotar, que como se ha manifestado anteriormente, el control eficaz adelantado por el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo a la supervisión que proporcionaba la Universidad Nacional de Colombia, garantizaba que en tiempo real se tuviera conocimiento de los adelantos, retos y dificultades que se presentaban en el proceso de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de material pedagógico que adelantaba la Imprenta Nacional de Colombia.

Lo anterior, se puede evidenciar con la comprobación de los métodos de verificación que se empleaban por parte de la Universidad Nacional de Colombia, como en efecto lo eran:

1. La realización de las llamadas de verificación a las 14.512 sedes educativas de las ETC, las cuales se adelantaban con antelación a la entrega de los materiales, en el proceso de entrega de los materiales y con posterioridad a la entrega de los mismos, para garantizar que no se presentara anomalía alguna. (Anexo 5 – Relación de Llamadas).
2. La realización de visitas de campo adelantadas a 2.919 sedes seleccionadas aleatoriamente, para adelantar la verificación y reporte de hallazgos, cuando a ellos hubiese lugar, relacionados con cantidades faltantes, sobrantes o relacionadas con la calidad de los materiales pedagógicos entregados en dichas sedes. (Anexo 6 - Visitas de Campo).
3. La proyección de una matriz de revisión documental, en donde se relacionaron la totalidad de las sedes educativas focalizadas en el marco de la ejecución del PTA para la vigencia 2021, donde se realizó el proceso de revisión de las actas de entrega de materiales pedagógicos y se relacionaron inconsistencias cuando se dieron. (Anexo 7 - Matriz de Revisión Documental Final)

Adicionalmente, sobre los criterios de focalización del Programa, respetuosamente informamos que éstos responden a dos principios orientadores que buscan: primero, incidir en la trayectoria educativa de los estudiantes a partir de la articulación de las diferentes iniciativas planteadas por el Gobierno Nacional, entre éstas, el Programa Todos a Aprender, el Plan Nacional de Lectura y Escritura (PNLE), competencias socioemocionales, y didácticas en Lenguaje y Matemáticas; y segundo, reducir las brechas existentes en la calidad educativa de las instituciones educativas ubicadas en las zonas rurales frente a las urbanas, como, por ejemplo, en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Bajo esta perspectiva, a continuación, se detalla la metodología desarrollada para adelantar la focalización de establecimientos educativos para el Programa Todos a Aprender.

4. Criterios de construcción de la metodología: considerando que el Programa Todos a Aprender es una intervención con cobertura nacional, la metodología de focalización de establecimientos educativos responde a los siguientes criterios definidos así:

4.1. **Integralidad:** se parte de un concepto integral de calidad que combina el indicador de desempeño académico (pruebas Saber) con indicadores complementarios asociados a la población atendida y fortalecimiento institucional.

4.2. **Objetividad:** se construye una valoración objetiva de los establecimientos educativos a partir de indicadores reconocidos y validados de manera nacional e internacional como es el caso de las pruebas Saber aplicadas por el ICFES. De igual forma, la recolección de la información proviene de sistemas de información con rigurosos procesos de validación como, por ejemplo, el Sistema Integrado de Matrícula y el sistema de información Humano (anexo 3A).

4.3. **Mejoramiento:** de acuerdo con la disponibilidad de datos, se valora la antigüedad de las instituciones educativas en el Programa Todos a Aprender.

4.4. **Equidad:** la metodología incluye variables que relevan las condiciones institucionales de los establecimientos educativos, como cobertura, el número de sedes, ruralidad, etc.

5. Condiciones iniciales del proceso de focalización: se focalizan establecimientos educativos que cumplan con las siguientes condiciones iniciales:

5.1. Establecimientos educativos del sector oficial.

5.2. Establecimientos educativos con matrícula educativa en grado de transición y primaria (desde primer grado hasta quinto).

6. Componentes del Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE): la metodología desarrollada responde a los criterios y principios mencionados, dado que incluye variables asociadas a tres grandes componentes, entre estos, cobertura, fortalecimiento y calidad educativa.

6.1. Componente de cobertura educativa: se incluyen variables asociadas a características y ubicación de la población matriculada en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) con un peso del 30% del índice.

6.2. Componente de fortalecimiento institucional: se incluyen variables asociadas a la gestión de los establecimientos educativos a partir de la información registrada en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT).

6.3. Componente calidad educativa: se incluyen variables asociadas al logro educativo del estudiante a partir de las pruebas Saber 3° y 5° y datos registrados en el sistema de información Humano frente al nivel de formación de los docentes.

7. Es de precisar que los datos descritos obedecen al registro de información realizado por las entidades territoriales certificadas en sistemas de información robustos y con procesos de validación rigurosos que son implementados por el Ministerio de Educación Nacional.

8. Inclusión y equidad: una proporción de establecimientos educativos tienen focalización prioritaria porque cumplen los siguientes criterios:

8.1. Articulación de las diferentes iniciativas del MEN en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.

8.2. *Articulación de las estrategias de acompañamiento a docentes con establecimientos focalizados para intervención por parte de la Dirección de Primera Infancia del Ministerio de Educación Nacional.*

8.3. *Municipios que participan en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET): se incluyen establecimientos educativos de los 170 municipios que fueron priorizados por ser los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional.*

9. **Compromisos derivados de los talleres “Construyendo país”:** *se priorizan los compromisos adquiridos en los talleres “Construyendo país” referentes al acompañamiento situado que se realiza a través del Programa Todos a Aprender.*

10. **Conpes Catatumbo y Cauca:** *se prioriza la intervención en los municipios que hacen parte de las acciones y objetivos de los CONPES del Catatumbo y Cauca*

Como se deduce de lo previamente descrito, la focalización adoptada por el Programa Todos a Aprender no sólo tiene en cuenta criterios asociados a los resultados de las pruebas Saber, sino también a prioridades de corte regional y busca la articulación con otros programas del Ministerio de Educación Nacional. Todo ello con la intención de hacer un acompañamiento más integral y holístico a los establecimientos educativos del país, con el interés de potenciar los aprendizajes de los niños que se encuentran cursando los grados de transición a quinto de primaria, contribuyendo así a su desarrollo personal y social.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta que se han mencionado y entregado los soportes de una adecuada supervisión; unos adecuados controles a los procesos de seguimiento y control de la distribución y entrega de los materiales pedagógicos del PTA; adecuados procesos de coordinación con las ETC y las IE; rigurosos procesos de focalización y gestión financiera en la implementación de los contratos mencionados en la presente comunicación, de manera atenta, se solicita desestimar la observación 7 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, y solicitud de indagación preliminar fiscal, realizada por la Contraloría General de la República, toda vez que no se evidencia la materialización del presunto daño al patrimonio señalado por el ente de control, y por el contrario, se puede demostrar con los soportes adjuntos una eficiente gestión fiscal en la ejecución de los recursos de los contratos de los que trata la presente comunicación.

Cabe señalar que los anexos mencionados en la presente comunicación, han sido incluidos en el enlace web facilitado por la Contraloría General de la República en su comunicación.”

Análisis de Respuesta y Conclusión.

Conforme lo manifestado en la respuesta del MEN y una vez analizada y revisada la información allegada, se presentan las siguientes consideraciones:

1. Conforme a las visitas de auditoría *in situ* realizadas en Cali y Neiva, de acuerdo con la muestra seleccionada de Secretarías de Educación, efectivamente se estableció según actas de entrega la existencia de faltantes por diferencias en los textos que se reportan entregados frente a los recibidos, evidenciando en la ETC Cali un faltante de 997 textos, cuantificado en \$13.769.402,20 y en la ETC Neiva un faltante de 2.551 textos cuantificados en \$7.871.879,85, con lo que se establece un daño al patrimonio total de 3.548 textos del material pedagógico objeto del contrato, con una cuantía total de \$21.641.282,05ⁱ³, de acuerdo con las condiciones de las cláusulas contractuales.

2. Si bien la respuesta de la entidad refiere que las entregas se realizaron sobre la matriz de distribución cargada en el Secop II en la información del contrato, una vez revisado nuevamente la información en Secop, se confirma que NO existe otra matriz de distribución diferente, y que corresponde a la misma que el equipo auditor en la evaluación del contrato, tuvo en cuenta para la verificación de los materiales reportados como recibidos en las Actas de entrega a las IE revisadas en la muestra en las visitas de auditoría, y sobre la cual versa la cuantificación del daño establecido por los faltantes en la entrega del material pedagógico de las ETC de Neiva y Cali. Igualmente, dicha “Matriz de focalización PTA 2021 28012021 definitiva”, es correspondiente con la entregada por la Coordinación del programa al equipo auditor.

Dicha matriz responde a la cantidad de material distribuido según la modificación del anexo 2, registrada en el Secop II conforme a los principios de publicidad y transparencia, sobre la información del proceso contractual y se tuvo en cuenta para la confirmación y revisión del material educativo no entregado por parte del contratista del MEN.

3. En este orden de ideas, la Universidad Nacional solicita mediante oficio APY MEN 003 – 21 del 29 de marzo del 2021, la modificación del anexo técnico de la siguiente forma:

*“(…) Teniendo en cuenta el comité de seguimiento del día 23 de marzo de 2021, la matriz de distribución remitida por el Ministerio de Educación Nacional el día 16 de marzo de 2021 y el anexo técnico publicado como parte del contrato interadministrativo No. 2283842, se solicita las siguientes modificaciones: (...) a. En el numeral 4, se debe ajustar los acápite 1 y 3, por cuanto se modificó la cantidad de materiales de 8.656.182 a 7.228.519. Así mismo la cantidad de sedes de 14.494 a 14.511. (...) Cantidad de materiales pedagógicos que se imprimirán y distribuirán a las sedes educativas focalizadas por el Programa Todos a Aprender: **7.228.519** (...).*

Ahora bien, mediante la comunicación de la UNAL del 26 de abril de 2021, aparentemente, se ajusta la cifra a 7.231.139, es decir, 2620 libros más. Sin embargo, esta modificación no cuenta con una matriz de focalización que permitiera hacer el análisis respectivo, y por consiguiente determinar variaciones en las asignaciones indicadas en la “Matriz de focalización PTA 2021 28012021 definitiva”.

4. Teniendo en cuenta que las cantidades del documento “*Matriz de focalización PTA 2021 28012021*” coinciden con lo solicitado por la UNAL en la comunicación mencionada anteriormente, se establece que la cuantificación de materiales y costos se hizo en concordancia con la modificación del anexo 2 y posteriores ajustes a la cantidad total. Aunado a lo anterior, los informes de supervisión de la Universidad Nacional objeto de revisión en el proceso auditor, dejan constancia de la imposibilidad de verificar la entrega completa y efectiva del material educativo.

Por lo anterior, se confirma el hallazgo con presunta incidencia disciplinaria y **con incidencia fiscal, en cuantía de \$21.641.282.**

Hallazgo No. 6. Gestión entrega de material objeto del contrato CO1.PCCNTR.2288720 (I.P)

En consideración a que en la revisión del Contrato Interadministrativo CO1.PCCNTR.2288720 de 2021 con el objeto de prestar el servicio de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución

de 7.228.519 textos educativos, material educativo para 4.998 establecimientos educativos y 14.461 sedes educativas de conformidad con las especificaciones técnicas y la matriz de distribución; en el proceso auditor se evidenció la existencia de faltantes por diferencias frente a las Actas de Entrega de los textos que se reportan entregados, frente a los recibidos, para una muestra de solo 30 Instituciones o sedes Educativas, por lo que se configuró el anterior hallazgo No.5 con presunta incidencia disciplinaria y con incidencia fiscal. Y teniendo en cuenta el alcance del mencionado contrato, y su valor de \$21.796.252.743, suscrito con la Imprenta Nacional, se genera incertidumbre sobre la eficiencia de la gestión fiscal desplegada con los recursos ejecutados para la totalidad de entregas del material objeto del contrato, por lo tanto se solicita el inicio de una indagación preliminar fiscal que conduzca a determinar la certeza del posible daño al patrimonio, toda vez que esta situación pudo haberse presentado en otras a Instituciones Educativas Oficiales (IEO) no visitadas.

La **Constitución Política de Colombia**, estableció que: “**ARTÍCULO 119.** La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control de resultado de la administración. “**Artículo 209.** La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley.” **ARTÍCULO 267.** La vigilancia y el control fiscal son una función pública que ejercerá la Contraloría General de la República, la cual vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares o entidades que manejen fondos o bienes públicos, en todos los niveles administrativos y respecto de todo tipo de recursos públicos. La ley reglamentará el ejercicio de las competencias entre contralorías, en observancia de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. El control ejercido por la Contraloría General de la República será preferente en los términos que defina la ley. El control fiscal se ejercerá en forma posterior y selectiva, y además podrá ser preventivo y concomitante, según sea necesario para garantizar la defensa y protección del patrimonio público. El control preventivo y concomitante no implicará coadministración y se realizará en tiempo real a través del seguimiento permanente de los ciclos, uso, ejecución, contratación e impacto de los recursos públicos, mediante el uso de tecnologías de la información, con la participación activa del control social y con la articulación del control interno. La ley regulará su ejercicio y los sistemas y principios aplicables para cada tipo de control. La vigilancia de la gestión fiscal del Estado incluye el seguimiento permanente al recurso público, sin oponibilidad de reserva legal para el acceso a la información por parte de los órganos de control fiscal, y el control financiero, de gestión y de resultados, fundado en la eficiencia, la economía, la equidad, el desarrollo sostenible y el cumplimiento del principio de valoración de costos ambientales. La Contraloría General de la República tendrá competencia prevalente para ejercer control sobre la gestión de cualquier entidad territorial, de conformidad con lo que reglamente la ley. El control jurisdiccional de los fallos de responsabilidad fiscal gozará de etapas y términos procesales especiales con el objeto de garantizar la recuperación oportuna del recurso público. Su trámite no podrá ser superior a un año en la forma en que lo regule la ley”.

Ley 87 de 1993, en el artículo 6 señala: “Responsabilidad del control interno. El establecimiento y desarrollo del Sistema de Control Interno en los organismos y entidades públicas, será responsabilidad del representante legal o máximo directivo correspondiente. No obstante, la aplicación de los métodos y procedimientos al igual que la calidad, eficiencia y eficacia del control interno, también será de responsabilidad de los jefes de cada una de las distintas dependencias de las entidades y organismos”.

ACTO LEGISLATIVO 4 DE 2019 ARTÍCULO 3o. “El artículo 271 de la Constitución Política quedará así: Artículo 271. Los resultados de los ejercicios de vigilancia y control fiscal, así como de

las indagaciones preliminares o los procesos de responsabilidad fiscal, adelantados por las Contralorías tendrán valor probatorio ante la fiscalía general de la Nación y el juez competente”.

Decreto 403 de 2020, por el cual se dictan normas para la correcta implementación del Acto Legislativo 04 de 2019 y el fortalecimiento del control fiscal, estableció que: “**Artículo 3. Principios de la vigilancia y el control fiscal.** La vigilancia y el control fiscal se fundamentan en los siguientes principios: (...) b) Eficacia: En virtud de este principio, los resultados de la gestión fiscal deben guardar relación con sus objetivos y metas y lograrse en la oportunidad, costos y condiciones previstos. (...) d) Economía: En virtud de este principio, la gestión fiscal debe realizarse con austeridad y eficiencia, optimizando el uso del tiempo y de los demás recursos públicos, procurando el más alto nivel de calidad en sus resultados.”

Ley 80 de 1993. Por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, establece: “**Artículo 14. De los medios que pueden utilizar las Entidades Estatales para el Cumplimiento del Objeto Contractual.** Para el cumplimiento de los fines de la contratación, las entidades estatales al celebrar un contrato: 1o. Tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato. En consecuencia, con el exclusivo objeto de evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, podrán, en los casos previstos en el numeral 2o. de este artículo, interpretar los documentos contractuales y las estipulaciones en ellos convenidas, introducir modificaciones a lo contratado y, cuando las condiciones particulares de la prestación así lo exijan, terminar unilateralmente el contrato celebrado.” “**ARTÍCULO 23. DE LOS PRINCIPIOS EN LAS ACTUACIONES CONTRACTUALES DE LAS ENTIDADES ESTATALES.** Las actuaciones de quienes intervengan en la contratación estatal se desarrollarán con arreglo a los principios de transparencia, economía y responsabilidad y de conformidad con los postulados que rigen la función administrativa. Igualmente, se aplicarán en las mismas las normas que regulan la conducta de los servidores públicos, las reglas de interpretación de la contratación, los principios generales del derecho y los particulares del derecho administrativo.” “**ARTÍCULO 26. DEL PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD.** En virtud de este principio: 1o. Los servidores públicos están obligados a buscar el cumplimiento de los fines de la contratación, a vigilar la correcta ejecución del objeto contratado y a proteger los derechos de la entidad, del contratista y de los terceros que puedan verse afectados por la ejecución del contrato”.

Ley 1474 del 2011. Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública. “**Artículo 83. Supervisión e interventoría contractual.** Con el fin de proteger la moralidad administrativa, de prevenir la ocurrencia de actos de corrupción y de tutelar la transparencia de la actividad contractual, las entidades públicas están obligadas a vigilar permanentemente la correcta ejecución del objeto contratado a través de un supervisor o un interventor, según corresponda.” “**Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores.** La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligacional por la entidad contratante sobre las obligaciones a cargo del contratista. Los interventores y supervisores están facultados para solicitar informes, aclaraciones y explicaciones sobre el desarrollo de la ejecución contractual, y serán responsables por mantener informada a la entidad contratante de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que puedan poner o pongan en riesgo el cumplimiento del contrato, o cuando tal incumplimiento se presente.”

Manual de Supervisión Ministerio de Educación Nacional aprobado mediante Resolución No. 015832 del 18 de diciembre de 2019. “Por la cual se rige el manual de supervisión e interventoría que rige la actividad de seguimiento contractual del Ministerio de Educación Nacional y deroga la Resolución 6645 de 2011” indica:

“6. Aspectos Generales. 6.2. Definiciones 1. Supervisión (...) “El supervisor debe revisar y avalar toda solicitud relativa a la modificación, adición, prórroga, cesión, suspensión, reinicio del contrato/convenio a su cargo, igualmente deberá recibir y revisar los bienes y servicios que se ejecuten en el marco del contrato/convenio y verificar que se hayan desarrollado con fundamento en las condiciones señaladas en el mismo”. **“7.4. Ejercicio de la supervisión e interventoría. ...3.)** Ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato/convenio, exigiendo a las partes el cumplimiento idóneo y oportuno del mismo, en los plazos, lugar, calidades, cantidades, especificaciones técnicas, condiciones acordadas, planes, proyectos y acciones.”

El Manual Operativo del Programa PROMISE (MOP), establece:

“2.1 Antecedentes y justificación •

Pilar (ii) Mejorar las prácticas pedagógicas a través del PTA. El PTA es un programa de tutoría docente a gran escala en educación preescolar y primaria que busca mejorar el aprendizaje de los estudiantes en matemáticas y lenguaje fortaleciendo las prácticas pedagógicas y las competencias docentes en las áreas básicas del currículo de educación primaria. El PTA es el principal mecanismo para apoyar a los docentes en el diseño de respuestas efectivas a los impactos de la pandemia y mejorar las prácticas pedagógicas para adaptarlas a las necesidades de los estudiantes. Recientemente, el PTA amplió su apoyo al liderazgo pedagógico a través de una línea de apoyo a directivos docentes”.

“2.6. Indicadores vinculados a los desembolsos (DLIS) PROGRAMA TODOS A APRENDER, Su desempeño contribuirá al logro del cumplimiento de los indicadores relacionados con el DLI1, DLI2, DLI3, DLI4 y el DLI5, además del cumplimiento de indicadores específicos definidos en la Matriz de Resultados (Anexo 1). Dentro de sus responsabilidades están: *Proyectar e implementar las actividades, hitos y entregables para lograr el cumplimiento de los indicadores bajo su responsabilidad. Supervisar las actividades propuestas y asegurar la calidad de los productos que se implementen o generen bajo su responsabilidad, garantizando la calidad de la información y soportes para medición de indicadores. Realizar la programación de sedes, tutores y demás requeridos para el cumplimiento de los indicadores asociados al PTA. Elaborar el proyecto de Plan de Adquisiciones y Presupuesto del PTA para obtener la viabilidad del VEPBM. Planear los flujos financieros, de acuerdo con los desembolsos planeados y los egresos del PTA. Coordinar con la Subdirección de Contratación del MEN para la adquisición de bienes y servicios requeridos por el Programa. Consolidar las evidencias y soportes de todas las actividades del PTA. Apoyar la preparación de los informes de avance y final, en los temas de su competencia. Implementar planes de mejoramiento cuando haya lugar.”*

En el Contrato Interadministrativo **CO1.PCCNTR.2288720 de 2021**, suscrito por el MEN con la Imprenta Nacional de Colombia -INC, entre otras, en su clausulado establece lo siguiente:

“Cláusula segunda. –Descripción del objeto: *El Contratista prestará el servicio de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de 7.228.519 textos educativos, material educativo para 4.998 establecimientos educativos y 14.461 sedes educativas de conformidad con las especificaciones técnicas y la matriz de distribución.*

Cláusula tercera. -Obligaciones de las partes:

Proceso de Distribución:

- 2. El contratista deberá elaborar un cronograma que defina el tiempo previsto para el transporte y la distribución de los materiales pedagógicos del PTA en el territorio nacional. El cronograma se definirá con base en la matriz de distribución que contiene la relación de las sedes educativas en las que se hará la entrega de los materiales pedagógicos, las referencias de los materiales y la cantidad de textos por cada una de las referencias. La matriz de distribución se anexa al presente documento.*

3. (...)

4. **Verificar que las cantidades de materiales y la información de cada una de las sedes educativas en las que se entregarán dichos materiales corresponden con la matriz de distribución entregada por el Ministerio de Educación Nacional. (...)**

10. Entregar al Ministerio, el formato “Acta de entrega de los materiales pedagógicos de cada una de las sedes definidas de los establecimientos educativos focalizados por el PTA” debidamente diligenciadas. Las actas en medio digital deberán ser entregadas, junto con un archivo de Excel, donde se indique, por columnas, lo siguiente:

- a. Nombre de la sede educativa.
 - b. Código DANE de la sede educativa.
 - c. Código DANE del establecimiento educativo.
 - d. Municipio donde está ubicado el establecimiento educativo.
 - e. Departamento.
 - f. Secretaría de educación.
 - g. Nombre del establecimiento educativo.
 - h. Fecha de entrega (día, mes y año).
 - i. Total de materiales pedagógicos entregados, discriminados para cada una de las referencias.”
- (Negrilla y subrayados fuera de texto).

De otra parte, en la modificación -Anexo técnico del Contrato de Prestación de Servicios **CO1.PCCNTR.2283842** suscrito por el MEN con la Universidad Nacional se define: *“Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica a los contratos que suscriba y ejecute el MEN para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos para el PTA y demás programas, proyectos y estrategias del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media para el mejoramiento de la calidad educativa”.*

En el numeral 4 establece: (...)

“4. Información general del servicio de apoyo a la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica.

Procesos involucrados en el contrato para los servicios de apoyo a la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica del contrato de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos:

- *Cantidad de materiales pedagógicos que se imprimirán y distribuirán a las sedes educativas focalizadas por el Programa Todos a Aprender: 7.231.139*
- *Número de referencias de materiales que se imprimirán y distribuirán a las sedes educativas focalizadas por el Programa Todos a Aprender: 52 referencias o títulos.*
- *Número de sedes educativas focalizadas: 14.512 sedes educativas, ubicadas en 87 entidades territoriales certificadas en educación.*

5. *Actividades generales del servicio de apoyo a la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica. (...)*

- *Apoyo técnico a la supervisión:* realizar las actividades encaminadas a determinar si los bienes o servicios entregados por parte de la entidad encargada de ejecutar el contrato de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos se ajustan a las cantidades, especificaciones técnicas y de calidad definidas en el documento “Anexo técnico para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del Programa Todos a Aprender”, así como en los respectivos documentos precontractuales y contractuales.

El Ministerio de Educación Nacional en desarrollo del Programa Todos Aprender-PTA, focalizó 14.512 sedes educativas, ubicadas en 87 entidades territoriales certificadas -ETC, para la entrega **7.231.139** unidades de materiales pedagógicos (cartillas, cuadernillos...); para este fin, suscribió un contrato interadministrativo con la Imprenta Nacional para la impresión y alistamiento y distribución de los materiales y otro con la Universidad Nacional, para apoyar la supervisión del contrato de impresión del material, como se relacionan en la siguiente tabla:

Tabla No. 16
Relación de contratos para materiales pedagógicos en ejecución del PTA
 Cifras en pesos corrientes

Contrato	Objeto	Tiempo de ejecución	Valor
CO1.PCCNTR.2288720 IMPRENTA NACIONAL (presentado como producto previo) -Contratación directa, Contrato Interadministrativo –	Impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del programa todos a aprender y demás programas, proyectos y estrategias del viceministerio de educación preescolar, básica y media para el mejoramiento de la calidad educativa.	Inicio: 26/02/2021 Terminación: 5/10/2021 Liquidación 22/12/2022	\$21.796.252.743
CO1.PCCNTR.2283842 UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA -Contratación directa, Prestación de Servicios-	Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica de los contratos que suscriba y ejecute el ministerio de educación nacional, generadas para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución del material pedagógico para el programa todos aprender y demás programas, proyectos y estrategias del viceministerio de educación preescolar, básica y media para el mejoramiento de la calidad educativa.	Inicio: 23/02/2021 Terminación: 16/10/2021 Liquidación: 12/12/2022	\$2.103.037.450

Fuente: SECOP II
 Elaboró: Equipo auditor CGR.

El Programa PTA es considerado para el logro del cumplimiento de los indicadores relacionados con el DLI1, DLI2, DLI3, DLI4 y DLI5 a cargo del MEN, en desarrollo de la auditoría al Programa PROMISE que adelantó la CGR, en cumplimiento al memorando de colaboración suscrito con el Banco BIRF, se evaluó la ejecución de los dos contratos mencionados, y se realizó visita a una muestra de cinco (5) ETC, con el fin de verificar el funcionamiento, ejecución y avances, así como la entrega de material objeto del contrato, para el Programa Todos a Aprender - PTA.

En el Contrato Interadministrativo **CO1.PCCNTR.2288720 de 2021**, con el objeto de prestar el servicio de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de 7.228.519 textos educativos, material educativo para 4.998 establecimientos educativos y 14.461 sedes educativas de conformidad con las especificaciones técnicas y la matriz de distribución, se estableció en la cláusula tercera las obligaciones de las partes, el proceso de distribución del material, a cargo del contratista, indicando entre otras las siguientes actividades a cargo del contratista:

“Proceso de Distribución:

- 5. El contratista deberá elaborar un cronograma que defina el tiempo previsto para el transporte y la distribución de los materiales pedagógicos del PTA en el territorio nacional. El cronograma se definirá con base en la matriz de distribución que contiene la relación de las sedes educativas en las que se hará la entrega de los materiales pedagógicos, las referencias de los materiales y*

la cantidad de textos por cada una de las referencias. La matriz de distribución se anexa al presente documento.

6. Verificar que las cantidades de materiales y la información de cada una de las sedes educativas en las que se entregarán dichos materiales corresponden con la matriz de distribución entregada por el Ministerio de Educación Nacional.

(.../..)

10. Entregar al Ministerio, el formato “Acta de entrega de los materiales pedagógicos de cada una de las sedes definidas de los establecimientos educativos focalizados por el PTA” debidamente diligenciadas. Las actas en medio digital deberán ser entregadas, junto con un archivo de Excel, donde se indique, por columnas, lo siguiente:

- a. Nombre de la sede educativa.
- b. Código DANE de la sede educativa.
- c. Código DANE del establecimiento educativo.
- d. Municipio donde está ubicado el establecimiento educativo.
- e. Departamento.
- f. Secretaría de educación.
- g. Nombre del establecimiento educativo.
- h. Fecha de entrega (día, mes y año).
- i. Total de materiales pedagógicos entregados, discriminados para cada una de las referencias.”

(Negrilla y subrayados fuera de texto).

De otra parte, en la modificación **-Anexo técnico** del Contrato de Prestación de Servicios **CO1.PCCNTR.2283842** de la Universidad Nacional, con el objeto de “Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica a los contratos que suscriba y ejecute el MEN para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos para el PTA y demás programas, proyectos y estrategias del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media para el mejoramiento de la calidad educativa, en el numeral 4 establece algunas condiciones generales del servicio de apoyo a la supervisión técnica, administrativa y jurídica, y en el numeral 5, actividades generales del servicio de apoyo a la supervisión a cargo del contratista, así: (...)

4. Información general del servicio de apoyo a la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica.

Procesos involucrados en el contrato para los servicios de apoyo a la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica del contrato de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos:

- Cantidad de materiales pedagógicos que se imprimirán y distribuirán a las sedes educativas focalizadas por el Programa Todos a Aprender: 7.231.139
- Número de referencias de materiales que se imprimirán y distribuirán a las sedes educativas focalizadas por el Programa Todos a Aprender: 52 referencias o títulos.
- Número de sedes educativas focalizadas: 14.512 sedes educativas, ubicadas en 87 entidades territoriales certificadas en educación.

5. Actividades generales del servicio de apoyo a la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica. (...)

- Apoyo técnico a la supervisión: realizar las actividades encaminadas a determinar si los bienes o servicios entregados por parte de la entidad encargada de ejecutar el contrato de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos se ajustan

a las cantidades, especificaciones técnicas y de calidad definidas en el documento “Anexo técnico para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del Programa Todos a Aprender”, así como en los respectivos documentos precontractuales y contractuales.”

En desarrollo de la auditoría realizada al Programa PROMISE, se evaluaron los contratos reportados por el MEN, a través de los cuales se ejecutaron las actividades para dar cumplimiento a los indicadores de resultados, relacionados con el Programa PTA, a cargo del MEN.

Así mismo se realizaron visitas de auditoría in situ, a una muestra seleccionada de Secretarías de Educación (Barranquilla, Cali, Medellín, Neiva y Pereira), donde se verificó en el funcionamiento del programa PTA, las actas de los materiales recibidos, objeto del contrato CO1.PCCNTR.2288720, para una muestra de 30 Instituciones o sedes Educativas, y se estableció según *Actas de Entrega*, la existencia de faltantes por diferencias en los textos que se reportan entregados, frente a los recibidos, por lo que se configuró el anterior *hallazgo No.5* con presunta incidencia disciplinaria y con incidencia fiscal.

Por lo anterior, considerando el alcance del Contrato Interadministrativo CO1.PCCNTR.2288720 de 2021, por valor de \$21.796.252.743, suscrito con la Imprenta Nacional, con el objeto de prestar el servicio de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de 7.228.519 textos educativos, material educativo para 4.998 establecimientos educativos y 14.461 sedes educativas de conformidad con las especificaciones técnicas y la matriz de distribución; y como consecuencia de lo anteriormente observado por el equipo auditor de la CGR, en la revisión de la muestra realizada a sólo 30 Instituciones educativas, se genera incertidumbre sobre la eficiencia de la gestión fiscal desplegada con los recursos ejecutados para la totalidad de entregas.

Lo anterior generado por deficiencias en los controles al proceso de entregas del material contratado y debilidades en la supervisión del contrato. Por lo tanto, se solicitará el inicio de una Indagación Preliminar fiscal, con el fin de verificar en mayor extensión, la gestión del proceso de entrega y recibo del material pedagógico contratado y pagado para los establecimientos educativos que desarrollan el programa PTA y que fueron priorizados para la entrega del objeto del contrato, respecto de las cuales no se tiene precisión, frente a la entrega y recibo real del material y concluir con certeza la existencia de un presunto daño en mayor cuantía, por los posibles faltantes en la entrega de material pedagógico del PTA, en los establecimientos educativos a nivel nacional.

Respuesta de la Entidad - MEN

Con oficio 2023EE124428 del MEN se da respuesta a lo observado, que se comunicó en dos ítems (uno correspondiente al daño cuantificado y otro por la indagación preliminar), en los siguientes términos.

“En respuesta a la observación que antecede, a continuación, se exponen las razones por las cuales los materiales del Programa Todos a Aprender fueron entregados en las cantidades y sedes establecidas en la matriz de distribución.

Para la vigencia 2021, y con el propósito de garantizar la impresión y entrega del material pedagógico necesario para la idónea ejecución del Programa Todos a Aprender, en las sedes de los

establecimientos educativos de las Entidades Territoriales Certificadas y focalizadas para la implementación del programa, se suscribió el Contrato Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.2288720 de 2021, entre el Ministerio de Educación Nacional y la Imprenta Nacional de Colombia, cuyo objeto era el de “Impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del programa todos a aprender y demás programas, proyectos y estrategias del Viceministerio de educación preescolar, básica y media para el mejoramiento de la calidad educativa”.

Sumado a lo anterior, dada la magnitud del contrato suscrito con la Imprenta Nacional de Colombia, cuyo valor inicial era de Veintiún Mil Setecientos Noventa y Seis Millones Doscientos Cincuenta y Dos Mil Setecientos Cuarenta y Tres Pesos M/CTE. (\$21.796.252.743), comprendiendo la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de millares de ejemplares enmarcados en cincuenta y dos (52) referencias de dichos materiales, el Ministerio de Educación Nacional se vio en la necesidad de suscribir con la Universidad Nacional de Colombia, el Contrato Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.2283842 de 2021, cuyo objeto era el de “Prestación de servicios para apoyar la supervisión técnica, administrativa, financiera y jurídica a los contratos que suscriba y ejecute el Ministerio de Educación Nacional para la impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos para el Programa Todos a Aprender y demás programas, proyectos y estrategias del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media para el mejoramiento de la calidad educativa”.

Este segundo contrato, suscrito con la Universidad Nacional de Colombia, garantizó el desarrollo de un seguimiento efectivo y en tiempo real de las actividades adelantadas y desarrolladas por la Imprenta Nacional de Colombia en el marco de la ejecución y cumplimiento del contrato principal al que se ha hecho referencia.

Es importante anotar, que en el desarrollo de la ejecución del Contrato Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.2288720 de 2021 suscrito con la Imprenta Nacional de Colombia, y en el desarrollo del comité de seguimiento realizado el 11 de marzo de 2021, se definió de manera consensuada entre las partes del contrato, la necesidad de proceder a la modificación de la matriz de distribución de los materiales pedagógicos. Lo anterior, en el entendido que: “El Ministerio de Educación Nacional informó que la matriz de distribución que se remitió para hacer la cotización ha tenido ajustes debido al proceso de institucionalización que están realizando las entidades territoriales, el que consiste en la reorganización de establecimientos y sedes educativas. Estos cambios han significado que establecimientos educativos se hayan convertido en sedes y sedes hayan pasado a ser establecimientos educativos, entre otras modificaciones”. (Anexo 1 – Acta No. 02 de reunión adelantada el 11 de marzo de 2021.)

En concordancia con la necesidad de las partes en el proceso de desarrollo del contrato, se procedió a la suscripción del Anexo Modificador No. 01 el día 28 de mayo de 2021, que en su cláusula cuarta - modificación anexo matriz de focalización PTA 2021, contemplaba: “Modificar el Anexo Matriz de Focalización PTA 2021, el cual hace parte integral del Contrato Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.2288720 de 2021, toda vez que, se deben efectuar cambios de sedes y establecimientos educativos focalizados por el Programa Todos a Aprender, por lo que se hace necesario modificar la cantidad y relación de sedes de establecimientos educativos focalizados por el Programa Todos a Aprender para la vigencia 2021, tal y como se encuentran en la matriz de distribución de materiales” (Anexo 2 – Anexo Modificador No. 1 del Contrato Interadministrativo No. CO1.PCCNTR.2288720 de 2021)

(.../...)

Es de anotar, que como se ha manifestado anteriormente, el control eficaz adelantado por el Ministerio de Educación Nacional, con el apoyo a la supervisión que proporcionaba la Universidad Nacional de Colombia, garantizaba que en tiempo real se tuviera conocimiento de los adelantos, retos y

dificultades que se presentaban en el proceso de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de material pedagógico que adelantaba la Imprenta Nacional de Colombia.

Lo anterior, se puede evidenciar con la comprobación de los métodos de verificación que se empleaban por parte de la Universidad Nacional de Colombia, como en efecto lo eran:

- 1. La realización de las llamadas de verificación a las 14.512 sedes educativas de las ETC, las cuales se adelantaban con antelación a la entrega de los materiales, en el proceso de entrega de los materiales y con posterioridad a la entrega de los mismos, para garantizar que no se presentara anomalía alguna. (Anexo 5 – Relación de Llamadas).*
- 2. La realización de visitas de campo adelantadas a 2.919 sedes seleccionadas aleatoriamente, para adelantar la verificación y reporte de hallazgos, cuando a ellos hubiese lugar, relacionados con cantidades faltantes, sobrantes o relacionadas con la calidad de los materiales pedagógicos entregados en dichas sedes. (Anexo 6 - Visitas de Campo).*
- 3. La proyección de una matriz de revisión documental, en donde se relacionaron la totalidad de las sedes educativas focalizadas en el marco de la ejecución del PTA para la vigencia 2021, donde se realizó el proceso de revisión de las actas de entrega de materiales pedagógicos y se relacionaron inconsistencias cuando se dieron. (Anexo 7 - Matriz de Revisión Documental Final)*

Adicionalmente, sobre los criterios de focalización del Programa, respetuosamente informamos que éstos responden a dos principios orientadores que buscan: primero, incidir en la trayectoria educativa de los estudiantes a partir de la articulación de las diferentes iniciativas planteadas por el Gobierno Nacional, entre éstas, el Programa Todos a Aprender, el Plan Nacional de Lectura y Escritura (PNLE), competencias socioemocionales, y didácticas en Lenguaje y Matemáticas; y segundo, reducir las brechas existentes en la calidad educativa de las instituciones educativas ubicadas en las zonas rurales frente a las urbanas, como, por ejemplo, en los municipios con Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Bajo esta perspectiva, a continuación, se detalla la metodología desarrollada para adelantar la focalización de establecimientos educativos para el Programa Todos a Aprender.

4. Criterios de construcción de la metodología: *considerando que el Programa Todos a Aprender es una intervención con cobertura nacional, la metodología de focalización de establecimientos educativos responde a los siguientes criterios definidos así:*

*4.1. **Integralidad:** se parte de un concepto integral de calidad que combina el indicador de desempeño académico (pruebas Saber) con indicadores complementarios asociados a la población atendida y fortalecimiento institucional.*

*4.2. **Objetividad:** se construye una valoración objetiva de los establecimientos educativos a partir de indicadores reconocidos y validados de manera nacional e internacional como es el caso de las pruebas Saber aplicadas por el ICFES. De igual forma, la recolección de la información proviene de sistemas de información con rigurosos procesos de validación como, por ejemplo, el Sistema Integrado de Matrícula y el sistema de información Humano (anexo 3A).*

*4.3. **Mejoramiento:** de acuerdo con la disponibilidad de datos, se valora la antigüedad de las instituciones educativas en el Programa Todos a Aprender.*

*4.4. **Equidad:** la metodología incluye variables que relevan las condiciones institucionales de los establecimientos educativos, como cobertura, el número de sedes, ruralidad, etc.*

5. Condiciones iniciales del proceso de focalización: *se focalizan establecimientos educativos que cumplan con las siguientes condiciones iniciales:*

- 5.1. *Establecimientos educativos del sector oficial.*
- 5.2. *Establecimientos educativos con matrícula educativa en grado de transición y primaria (desde primer grado hasta quinto).*
6. **Componentes del Índice Sintético de Calidad Educativa (ISCE):** *la metodología desarrollada responde a los criterios y principios mencionados, dado que incluye variables asociadas a tres grandes componentes, entre estos, cobertura, fortalecimiento y calidad educativa.*
- 6.1. Componente de cobertura educativa:** *se incluyen variables asociadas a características y ubicación de la población matriculada en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT) con un peso del 30% del índice.*
- 6.2. Componente de fortalecimiento institucional:** *se incluyen variables asociadas a la gestión de los establecimientos educativos a partir de la información registrada en el Sistema Integrado de Matrícula (SIMAT).*
- 6.3. Componente calidad educativa:** *se incluyen variables asociadas al logro educativo del estudiante a partir de las pruebas Saber 3° y 5° y datos registrados en el sistema de información Humano frente al nivel de formación de los docentes.*
7. *Es de precisar que los datos descritos obedecen al registro de información realizado por las entidades territoriales certificadas en sistemas de información robustos y con procesos de validación rigurosos que son implementados por el Ministerio de Educación Nacional.*
- 8. Inclusión y equidad:** *una proporción de establecimientos educativos tienen focalización prioritaria porque cumplen los siguientes criterios:*
- 8.1. *Articulación de las diferentes iniciativas del MEN en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2018 – 2022.*
- 8.2. *Articulación de las estrategias de acompañamiento a docentes con establecimientos focalizados para intervención por parte de la Dirección de Primera Infancia del Ministerio de Educación Nacional.*
- 8.3. **Municipios que participan en el Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET):** *se incluyen establecimientos educativos de los 170 municipios que fueron priorizados por ser los territorios más afectados por el conflicto armado, con mayores índices de pobreza, presencia de economías ilícitas y debilidad institucional.*
9. **Compromisos derivados de los talleres “Construyendo país”:** *se priorizan los compromisos adquiridos en los talleres “Construyendo país” referentes al acompañamiento situado que se realiza a través del Programa Todos a Aprender.*
10. **Conpes Catatumbo y Cauca:** *se prioriza la intervención en los municipios que hacen parte de las acciones y objetivos de los CONPES del Catatumbo y Cauca*

Como se deduce de lo previamente descrito, la focalización adoptada por el Programa Todos a Aprender no sólo tiene en cuenta criterios asociados a los resultados de las pruebas Saber, sino también a prioridades de corte regional y busca la articulación con otros programas del Ministerio de Educación Nacional. Todo ello con la intención de hacer un acompañamiento más integral y holístico a los establecimientos educativos del país, con el interés de potenciar los aprendizajes de los niños que se encuentran cursando los grados de transición a quinto de primaria, contribuyendo así a su desarrollo personal y social.

De acuerdo con lo anteriormente expuesto, y teniendo en cuenta que se han mencionado y entregado los soportes de una adecuada supervisión; unos adecuados controles a los procesos de seguimiento

y control de la distribución y entrega de los materiales pedagógicos del PTA; adecuados procesos de coordinación con las ETC y las IE; rigurosos procesos de focalización y gestión financiera en la implementación de los contratos mencionados en la presente comunicación, de manera atenta, se solicita desestimar la observación 7 con presunta incidencia disciplinaria y fiscal, y solicitud de indagación preliminar fiscal, realizada por la Contraloría General de la República, toda vez que no se evidencia la materialización del presunto daño al patrimonio señalado por el ente de control, y por el contrario, se puede demostrar con los soportes adjuntos una eficiente gestión fiscal en la ejecución de los recursos de los contratos de los que trata la presente comunicación. (subrayado fuera de texto)

Cabe señalar que los anexos mencionados en la presente comunicación, han sido incluidos en el enlace web facilitado por la Contraloría General de la República en su comunicación.”

Análisis de Respuesta y Conclusión.

Conforme lo manifestado en la respuesta del MEN y una vez analizada y revisada la información allegada, se presentan las siguientes consideraciones:

Para el ente de control, al confirmar *-hallazgo No. 5-* donde se identificó un presunto daño fiscal en cuantía de \$21.641.282, sobre una muestra de solo 30 Instituciones educativas visitadas, sigue existiendo la incertidumbre sobre la eficiencia en la gestión fiscal de los recursos ejecutados en el CO1.PCCNTR.2288720 de 2021, suscrito entre el Ministerio de Educación Nacional y la Imprenta Nacional de Colombia, cuyo objeto era el de “Impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de los materiales pedagógicos del programa todos a aprender y demás programas, proyectos y estrategias del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media para el mejoramiento de la calidad educativa; para la totalidad de las IE priorizadas en la **matriz de focalización**,.

Adicionalmente, según la magnitud del contrato suscrito para prestar el servicio de impresión, alistamiento, bodegaje y distribución de 7.228.519 textos educativos, material educativo para 4.998 establecimientos educativos y 14.461 sedes educativas- y el impacto que tiene para el cumplimiento de los indicadores del programa PROMISE, -especialmente en el programa PTA- y conforme el daño fiscal encontrado en las ciudades de Neiva y Cali, resulta de interés verificar en mayor extensión, la gestión del proceso de entrega en las otras ciudades, conforme la matriz de distribución, y recibo del material pedagógico contratado y pagado para los establecimientos educativos que desarrollan el programa PTA y que fueron priorizados para la entrega del objeto del contrato.

Finalmente, como consecuencia de la falta de claridad e incertidumbre –conforme la respuesta del MEN y el daño fiscal encontrado- y con fin de concluir con certeza la existencia de un presunto daño en mayor cuantía por los posibles faltantes en la entrega de material pedagógico del PTA, en los establecimientos educativos a nivel nacional, se solicita se indague en las otras IEO en las cuales también se realizó la respectiva entrega de material, por lo tanto se mantiene la necesidad de realizar una Indagación preliminar fiscal, toda vez que la situación pudo haberse presentado en otras a Instituciones Educativas Oficiales (IEO) no visitadas.

Por lo anterior se confirma el hallazgo administrativo con solicitud de indagación preliminar fiscal.