

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 2024**

**CGR- CDSECTCRD No. 13
CAT_193_2025_1
JUNIO 2025**

**INFORME AUDITORÍA FINANCIERA
PROGRAMA PARA MEJORAR LA EQUIDAD, LAS COMPETENCIAS
SOCIOEMOCIONALES Y LOS APRENDIZAJES – PROMISE
VIGENCIA 2024**

Contralor General de la República

Carlos Hernán Rodríguez Becerra

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

Oscar Mauricio Toro Valencia

Supervisor

Carlos Alberto Martínez Bernal

Líder de auditoría

Diana Peñaranda Herrera

Audidores

Elizabeth Rojas Durán
Keitty Michel Pérez Vásquez
Miguel Antonio Rodríguez
Luis Tovar Varón

TABLA DE CONTENIDO

1.1	OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	5
2.	ALCANCE	6
3.	MARCO NORMATIVO	10
4.	RESPONSABILIDAD DE LA CGR	14
5.	CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA (OPINIÓN DE AUDITORÍA)	15
6.	EFFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	15
7.	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL INTERNO	15
8.	RESULTADO DE LA AUDITORÍA REALIZADA	16
8.1	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 1	16
8.2	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 2	16
8.3	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 3	19
8.4	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4	20
8.5	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 5	26
8.6	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 6	30
8.7	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 7	31
8.8	RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 8	31
9.	RELACIÓN DE HALLAZGOS	32
10.	PLAN DE MEJORAMIENTO	34
	ANEXO – Relación de Hallazgos	36

Bogotá, D.C

Doctor
JOSE DANIEL ROJAS MEDELLIN
Ministro de Educación Nacional
drojas@mineducacion.gov.co
qlcarrasco@mineducacion.gov.co
laya@mineducacion.gov.co
mlatorrec@mineducacion.gov.co
Ciudad

Doctor
SEBASTIAN RIVERA ARIZA
Director
srivera@uapa-pae.gov.co
hpacheco@uapa-pae.gov.co
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar -UApA

Respetados señores Ministro y Director:

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 2025, 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 2024.

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.

La CGR en cumplimiento del Plan Nacional de Vigilancia y Control Fiscal 2025 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 2024, 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

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”.

Objetivos Específicos

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 2024, 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 2024, 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 2024, 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 2024, 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 del Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, relacionadas con la ejecución de los recursos del programa PROMISE “Préstamo No. IBRD 9360-CO”, hasta la fase de cierre de ejecución de auditoría.
8. Evaluar el cumplimiento y efectividad del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, con corte al 31 de diciembre de 2024, de conformidad con la normativa aplicable al sujeto de control.

2. ALCANCE

El alcance de la auditoría comprende la verificación de los ingresos gastos ejecutados, del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes (PROMISE) en la vigencia 2024.

El programa PROMISE está financiado 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.

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.

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 se estructura en dos (2) componentes u objetivos específicos:

1. 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.
2. Fomentar las prácticas de gestión educativa de los gobiernos locales para la implementación de estrategias de permanencia escolar.

Recursos asignados al PROMISE

De acuerdo con lo proyectado, el PROMISE tiene un costo total de USD 111,3 millones, recursos que deberán ejecutarse hasta la fecha de cierre, es decir al 30 de junio de 2026. De estos, USD 80 millones, que representan el 72% del total, corresponden al monto del programa financiado por el préstamo BIRF y el resto a contrapartida del GdC¹.

Cuadro No. 1. Recursos proyectados PROMISE

Cifras en dólares

Ejecutor	Valor de la Financiación Crédito IBRD 9360-CO BIRF	Contrapartida (PGN) Valor de la inversión	Total Recursos Asignados	% participación por ejecutor
MEN	77.200.000	27.300.000	104.500.000	93,9%
UApA	2.800.000	4.000.000	6.800.000	6,1%
TOTAL, PROMISE	80.000.000	31.300.000	111.300.000	100,00%
% participación por fuente	72%	28%	100,00%	

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. MOP
Elaboró: Equipo Auditor

La contribución del GdC como contrapartida al Programa es de alrededor de \$121.308 millones (USD 31,3 millones, 28%) y el financiamiento del BIRF es de alrededor de \$310.080 millones (USD 80 millones, 72%). El MEN está a cargo de la ejecución del 93,9% de recursos y la UApA del 6,1%.

Indicadores vinculados a los desembolsos (DLI)

Los recursos asignados a través del empréstito, se distribuyen de acuerdo con el cumplimiento de seis indicadores vinculados a desembolsos (DLIs), así:

Cuadro No. 2. Distribución de Recursos por DLI

Cifras en dólares

DLI		Monto asignado	%
1	Introducción de estrategias de recuperación de aprendizajes y para el desarrollo de habilidades socioemocionales en EE focalizados por el PTA.	11.300.000	14%
2	Uso de las evaluaciones para el apoyo pedagógico	10.000.000	12%
3	Apoyo pedagógico a los docentes	27.300.000	34%

¹ Gobierno de Colombia

DLI		Monto asignado	%
4	Habilidades de liderazgo y gestión para directivos docentes	14.300.000	18%
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	14.300.000	18%
6	Nuevo sistema de información para la gestión y evaluación del PAE desarrollado y desplegado	2.800.000	4%
Totales USD		80.000.000	100%

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. MOP
 Elaboro: Equipo auditor

En consecuencia, los recursos solo serán desembolsados por el Banco Mundial cuando se cumplan los indicadores relacionados con los DLI.

Indicadores del PROMISE

En el Anexo A del Documento Conpes 4057 de 2021, se plantearon los siguientes indicadores del PROMISE, “con el objetivo de hacer una evaluación objetiva del avance del programa que respalde la operación de crédito sin poner en riesgo los desembolsos”⁴:

Cuadro No. 3. Indicadores del Programa PROMISE

IVD #	Indicador Vinculado a desembolso	Resultado vinculado a desembolso		Desembolso (Millones de USD)				
				Resultado previo	Año 1 (2022)	Año 2 (2023)	Año 3 (2024)	Año 4 (2025)
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			
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 (Escalable)	Número de docentes apoyados por el PTA desde la vigencia del proyecto - 150 USD por docente apoyado por el PTA hasta 100.000 docentes (acumulativo)			15,0		
		3.2	Evaluación de impacto del PTA incluyendo todas las líneas de apoyo (acompañamiento a docentes,					7,3

IVD #	Indicador Vinculado a desembolso	Resultado vinculado a desembolso		Desembolso (Millones de USD)				
				Result ado previo	Año 1 (2022)	Año 2 (2023)	Año 3 (2024)	Año 4 (2025)
			directivos docentes y ETC) implementada y publicada					
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 (Acumulati vo o/y escalable)	Numero 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)				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		80,00		15,00	15,00	20,00	15,00	15,00

Fuente: Contrato de Empréstito BIRF 9360-CO y MOP. Versión 2

Elaboro: Equipo auditor

Planeación financiera

En la planeación financiera del programa PROMISE, se determinó que los recursos se enmarcarían en los siguientes proyectos de inversión, que a su vez conformarían el programa de gasto del crédito:

Cuadro No. 4. Proyectos de inversión – Recursos PROMISE

Proyecto de inversión	Entidad Ejecutora
a) Fortalecimiento de las condiciones para el logro de trayectorias educativas en la educación inicial preescolar, básica y media nacional	Ministerio de Educación Nacional
b) Fortalecimiento a la gestión territorial de la educación inicial, preescolar, básica y media nacional	Ministerio de Educación Nacional
c) Apoyo a la implementación del programa de alimentación escolar	Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – UAPE

Fuente: CONPES 4057 de octubre del 2021

Elaboro: Equipo auditor

El programa de gasto 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 propuesto de la operación es de \$431.421 millones (aproximadamente USD 111,3 millones), para un periodo de 5 años (junio de 2022 a junio de 2026).

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), 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.

3. MARCO NORMATIVO
Cuadro No. 5. Fuentes y criterios normativos

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, 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.

Fuente de Criterio	Criterio
	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 2o. Acción De Repetición. Artículo 3o. Finalidades. Artículo 4o. Obligatoriedad.
Ley 734 de 2002, modificado por la 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 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 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 4o. De la distribución de riesgos en los contratos estatales. Artículo 5o. 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 1o. Inhabilidad para contratar de quienes incurran en actos de corrupción. Artículo 2o. Inhabilidad para contratar de quienes financien campañas políticas. Artículo 3o. Prohibición para que exservidores públicos gestionen intereses privados. Artículo 4o. 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.
Ley 1437 de 2011	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 2.2.1.5.2. Evaluación de formas de financiamiento. 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.

Fuente de Criterio	Criterio
	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
Ley 2342 del 15 de diciembre de 2023	Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiações para la vigencia fiscal del 1o. de enero al 31 de diciembre de 2024.
Decreto No. 2295 del 29 de diciembre de 2023	Por el cual se liquida el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2024, se detallan las apropiaciones y se clasifican y definen los gastos
Ley 2294 de 2023	Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026 "Colombia potencia mundial de la vida"
Resolución 354 de 2007 de la CGN	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 de la CGN	Por la cual se incorpora el catálogo general de cuentas al marco normativo para entidades de gobierno y sus modificaciones.
Resolución 533 de 2015 modificada con la Resolución CGN 425 de 2019, de la 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 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 042 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).
Resolución Reglamentaria Orgánica 064 del 4 de octubre de 2023, 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).
Resolución Reglamentaria Orgánica 066 Del 2 de abril de 2024, 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).
Resolución 006 del 10 enero de 2024, de la UApA.	Por la cual se efectúa la desagregación y asignaciones en el presupuesto de Gastos de Funcionamiento e Inversión de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender para la vigencia 2024
Resolución 000365 del 15 de enero de 2024 del MEN	Por la cual se efectúa la desagregación y asignaciones del presupuesto de gastos de funcionamiento e inversión del Ministerio de Educación Nacional para la vigencia 2024.
Decreto 111 del 15 de enero de 1996	Por el Cual se Compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el Estatuto Orgánico del Presupuesto.
Circular 15 del 30 de septiembre de 2020 del Despacho de la CGR	Lineamientos Generales sobre los Planes de Mejoramiento y manejo de las acciones cumplidas
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.
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)

Fuente de Criterio	Criterio
Contrato de préstamo BIRF 9360-CO y anexos, suscrito el 17 de junio de 2022, entre el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) y el Gobierno de la República de Colombia.	Contrato de operación de crédito público externo con la Banca Multilateral, por un monto máximo de USD 80 millones. Declaración de efectividad del contrato a partir del 24 de septiembre de 2022.
Manual Operativo del Programa (MOP) Versión 1. Declaración de efectividad del contrato a partir del 24 de septiembre de 2022.	El MOP contiene los procedimientos e instrumentos necesarios para la implementación de los principales lineamientos técnicos, administrativos, financieros y de sistemas ambientales y sociales del PROMISE.
Manual Operativo del Programa (MOP) Versión 2. Declaración de efectividad a partir del 28 de agosto del 2023.	Modificación del Capítulo 3. Arreglos institucionales para la ejecución del programa; Capítulo 5. Gestión financiera; Capítulo 8. Seguimiento, monitoreo y evaluación y Capítulo 10. Plan de acción del programa (PAP)
Resolución 015831 del 18 de diciembre de 2019	Manual de Contratación MEN
Resolución 131 de 2021	Manual de contratación supervisión e interventoría de la UAyA, versión 1
Resolución 301 del 13 de octubre de 2023	Manual de contratación, supervisión e interventoría de la Unidad, versión 2
Resolución 429 del 30 de noviembre de 2023	Manual de contratación, supervisión e interventoría de la Unidad, Versión 3
Resolución 00335 del 23 de diciembre 2021	Por la cual se expiden los lineamientos técnicos – administrativos, los estándares y las condiciones mínimas del programa de alimentación escolar - PAE
Circular No. 49 del 22 de diciembre 2023 del MEN	Procedimiento para la vinculación de docentes tutores al programa de tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral PTAFI 3.0 por parte de las entidades territoriales certificadas en Educación.
Circular No. 49 del 26 de diciembre 2024 del MEN	Orientaciones para la selección de personal en carrera docente para ser designados en comisión de servicios como docentes tutores al programa de tutorías para el aprendizaje y la formación integral PTAFI 3.0
Directiva Ministerial No. 003 del 7 de diciembre 2023.	Desarrollo del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación integral PTAFI 3.0.
ABC para la Provisión y vinculación.	ABC para la Provisión y vinculación de la planta viabilizada para las estrategias PND 2022 – 2026.
Circular No. 8 del 07 de febrero 2024 del MEN	formular orientaciones para que las entidades territoriales certificadas en educación procedan con la convocatoria y selección de docentes de carrera, a quienes se les otorgará la comisión de servicios para asumir el rol de tutores del Programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral PTAFI 3.0.
Circular No. 045 del 16/12/2024 del MEN	Lineamientos para la provisión de empleos temporales mediante la vinculación de docentes tutores.
Circular No. 048 del 24/12/2024 del MEN	Orientaciones generales sobre la provisión de cargos de docentes de aula en áreas artísticas, en el marco de la línea de Artes para la Construcción de Paz a través de Sistema Maestro.
Circular No. 01 del 23/01/2023 del MEN	Orientaciones para la fase de apertura del PTA 2023
Circular No. 02 del 23/02/2023 del MEN	Alcance de la Circular No. 01. Orientaciones adicionales
Circular No. 03 del 24/04/2023 del MEN	Orientaciones para la implantación del Módulo 1 PTA 2023
Circular No. 04 del 16/06/2023 del MEN	Alcance a la Circular No. 03. Orientaciones para la implementación
Circular No. 05 del 01/09/2023 del MEN	Orientaciones para el desarrollo del Módulo 2. PTA 2023

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 llevó 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 de principios, fundamentos y aspectos generales para las auditorías 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 "Principios, Fundamentos y Aspectos Generales para las Auditorías en la CGR", 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 AUDITORÍA)

CONCLUSIÓN (CONCEPTO) SIN RESERVAS.

Basados en el trabajo de auditoría efectuado, la CGR considera que la información financiera, presupuestal y contractual de los ingresos y gastos ejecutados del Programa PROMISE por las entidades ejecutoras (MEN y UApA), resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios de evaluación establecidos en el Contrato de Préstamo, CONPES 4057 de 2021, MOP y demás normatividad aplicable a las entidades públicas ejecutoras.

6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

El plan de mejoramiento reportado en SIRECI a diciembre 31 de 2024, el MEN reporta cuatro (4) hallazgos con cuatro (4) acciones de mejoramiento. Para la evaluación del cumplimiento y la efectividad, fueron objeto de revisión las cuatro (4) acciones de mejora que fueron reportadas como cumplidas por la entidad a 31 de diciembre del 2024, correspondientes a la totalidad de los hallazgos.

Se verificaron los soportes presentados por el MEN-PROMISE, que respaldaron el cumplimiento de las acciones de mejora, evidenciándose que el Plan de Mejoramiento fue cumplido en su totalidad. Ahora bien, en cuanto a la efectividad de las acciones, estas no fueron efectivas en tres (3) de los cuatro (4) hallazgos que conforman el plan de mejoramiento presentado, dado que estos se repiten en la presente auditoría, por lo cual se concluye que el Plan de Mejoramiento fue “INEFECTIVO”.

7. RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL 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 **1.7** para un concepto **CON DEFICIENCIAS**.

Cuadro No. 6. Evaluación de Control Interno

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	PARCIALMENTE ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	BAJO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,60
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	BAJO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	BAJO		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)			1	ADECUADO	
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE				1,7	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

8. RESULTADO DE LA AUDITORÍA 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.

8.1 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 2024, 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 el MEN y la UApA, han dado cumplimiento con lo establecido en la Resolución 533 de 2015 y sus resoluciones modificatorias, registrando la información de sus operaciones en el SIIF Nación II, atendiendo el régimen contable y presupuestal aplicable. En desarrollo del proceso auditor se evaluó la información financiera, contable y presupuestal, realizando la respectiva verificación de las cifras y datos correspondiente a los contratos relacionados con el programa PROMISE, ejecutados para el cumplimiento de los indicadores, así como la verificación de los registros en el proceso contable y presupuestal, de acuerdo con los desembolsos de recursos del programa.

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 2024 desembolso, que correspondió a USD 20 millones, acordados por los tres indicadores de resultados previos (del MEN) DL4, DL5, y UApA DL6, previa verificación del DNP sobre el cumplimiento de las metas acordadas.

La ejecución de gastos del PROMISE, realizada por el MEN y la UApA (Recurso 10 Nación y Recurso14 Banco Mundial), en la vigencia 2024, se materializó a través de 30 contratos, 16 correspondientes al MEN, por \$83.594.053.213; 14 a la UApA por \$1.543.719.976 y el pago de nómina ascendió a \$14.776.050.178, correspondiente a planta temporal (PTA) vinculada al MEN (formadores y coordinadores).

Con relación a este objetivo no se determinaron situaciones irregulares, que conllevaran la estructuración de hallazgos.

8.2 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 2024, 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).

De acuerdo con la información generada por el SIIF Nación, así como con los datos suministrados por las entidades ejecutoras, se determinó que para la vigencia 2024 el

PROMISE contó con apropiación presupuestal por \$61.507.517.335, financiados con recursos del crédito BIRF 9360-CO y contrapartida del PGN (Recurso 14 – Préstamos con destinación específica y recurso 10). De este monto, se comprometieron recursos por \$54.413.912.618, se obligaron recursos por \$39.968.110.594 y se efectuaron pagos por \$38.881.477.323, como se presenta a continuación:

Cuadro No. 7. Ejecución presupuestal PROMISE - Recursos del crédito

Cifras en pesos corrientes

NOMBRE UEJ	Rubro	Descripción	Recurso BM	Apropiación Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Ministerio de educación Nacional MEN	C-2201-0700-18	Fortalecimiento de las condiciones para el logro de trayectorias educativas en la educación inicial preescolar, básica y media nacional.	14 -10	58.942.228.588	52.879.694.365	38.433.892.341	38.204.132.618
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-UApA	C-2201-0700-2	Apoyo a la implementación del programa de alimentación escolar - alimentos para aprender nacional	14-10	2.565.288.747	1.534.218.253	1.534.218.253	677.344.705
Totales				61.507.517.335	54.413.912.618	39.968.110.594	38.881.477.323

Fuente: Información MEN-UApA

Elaboró: equipo auditor

A continuación, se detalla la ejecución presupuestal, por entidad y rubros presupuestales (incluye recursos crédito (14) y contrapartida - recurso 10):

Cuadro No. 8. Ejecución Ministerio de Educación Nacional

Cifras en pesos corrientes

Rubro	Descripción	Rec.	Apr. Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
C-2201-0700-20-20203B	Seguridad humana y justicia social / b. resignificación de la jornada escolar: más que tiempo.	14	19.500.000.000	19.500.000.000	13.650.000.000	13.650.000.000
C-2201-0700-23-20203C-2201074-01	Gtos. de pers. - servicio de fortalecimiento a las capacidades de los docentes de educación inicial, preescolar, básica y media - fortalecimiento de las capacidades y condiciones de bienestar que dignifiquen la labor docente en educación inicial, preescolar.	14	12.253.004.902	11.640.075.965	11.640.075.965	11.640.075.965
C-2201-0700-23-20203C-2201074-02	Adquis. de bys - servicio de fortalecimiento a las capacidades de los docentes de educación inicial, preescolar, básica y media - 2. seguridad humana y justicia social / c. dignificación, formación y desarrollo de la profesión docente para una educación.	14	24.023.249.473	18.603.644.187	10.007.842.163	9.778.082.440
C-2201-0700-23-20203C-2201074-03	Transf. ctes. - servicio de fortalecimiento a las capacidades de los docentes de educación inicial, preescolar, básica y media - fortalecimiento de las capacidades y condiciones de bienestar que dignifiquen la labor docente en educación inicial, preescolar	14	30.000.000			
C-2201-0700-23-20203C-2201074-01	Gtos. de pers. - servicio de fortalecimiento a las capacidades de los docentes de educación inicial, preescolar, básica y media - fortalecimiento de las capacidades y condiciones de bienestar que dignifiquen la labor docente en educación inicial, pre	10	3.135.974.213	3.135.974.213	3.135.974.213	3.135.974.213
Total			58.942.228.588	52.879.694.365	38.433.892.341	38.204.132.618

Fuente. MEN

Cuadro No. 9. Ejecución UApA

Cifras en pesos corrientes

Rubro	Descripción	Rec.	Apr. Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
C-2201-0700-4-20203J-2201048-02	Adquis. de bys - servicios de información en materia educativa - fortalecimiento de los sistemas de información para la gestión del programa de alimentación escolar PAE nacional.	14	2.068.323.280	1.059.162.773	1.059.162.773	202.289.224
C-2201-0700-4-20203J-2201048-02	Adquis. de bys - servicios de información en materia educativa - fortalecimiento de los sistemas de información para la gestión del programa de alimentación escolar PAE nacional.	10	496.965.467	475.055.480	475.055.480	475.055.480
Total			2.565.288.747	1.534.218.253	1.534.218.253	677.344.705

Fuente: UApA

Elaboró: Equipo Auditor

Los recursos ejecutados por parte del MEN, se materializaron en 16 contratos, 11 órdenes de prestación de servicios profesionales (OPS), 4 Contratos interadministrativos; 1 contrato a través de Bolsa de Producto y el pago de la nómina de la Planta temporal PTA, los cuales fueron revisados en su totalidad.

El detalle de la contratación suscrita por el MEN se muestra a continuación:

Cuadro No. 10. Contratación suscrita MEN - Programa PROMISE Vigencia 2024

Cifras en pesos corrientes

NO	Modalidad del Contrato	Tipo de Contrato	No de Ctos.	Valor total del contrato	Fuente	
					V/r Contrato Recursos 10	V/r Contrato crédito 14
1	Contratación Directa	Servicios Profesionales	11	969.492.862	601.703.575	367.789.287
2	Selección Abreviada	Contratos Inter Administrativos	4	38.789.671.401	8.495.123.661	30.294.547.740
3	Selección Abreviada	Bolsa De Productos	1	43.834.888.950	36.885.643.204	6.949.245.746
SUBTOTALES			16	83.594.053.213	45.982.470.440	37.611.582.773
Nómina temporal				14.776.050.178	3.135.974.213	11.640.075.965
Comisiones				492.061.414	-	492.061.414
TOTALES				98.862.164.805	49.118.444.653	49.743.720.152

Fuente: Información suministrada MEN

Elaboró: Equipo auditor

A partir de la revisión contractual, se establecieron dos hallazgos: uno relacionado con falta de registros en SECOP II, situación advertida en auditorías anteriores sin que, a la fecha, se hayan implementado medidas efectivas para su corrección. Esta reiteración compromete los principios de transparencia y trazabilidad en la gestión contractual.

También se estableció otro hallazgo relacionado con pagos por asistencia a eventos de personas que no guardan relación directa con el programa PROMISE.

Por otra parte, en cuanto a la nómina temporal se verificó el cumplimiento de funciones y requisitos de los profesionales que conforman la planta temporal, evidenciando debilidad en el control del cumplimiento de la Resolución 020130 del 31 de 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", al no validar el cumplimiento del requisito de un nivel B1 de inglés, así como la actualización documental en SIGEP (DAFP), lo cual se configuró como hallazgo.

8.3 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.

Durante la vigencia 2024, el BIRF le desembolsó al Gobierno de Colombia recursos del crédito BIRF 9360-CO, por USD 20 millones (equivalentes a \$78.882.800.000), de los cuales USD 19.300.000, fueron destinados para ejecución por parte del MEN y USD 700.000 para ejecución de la UApA.

El MEN y la UApA incorporaron dichos recursos en el presupuesto de la vigencia 2024, contando con apropiaciones por \$58.942.228.588, (MEN) y \$2.565.288.747 (UApA), de los cuales fueron obligados \$38.433.892.34, (MEN) y \$1.534.218.254, (UApA).

Producto del análisis detallado sobre la ejecución de los recursos asignados a los rubros de inversión para la vigencia 2024, se identificaron debilidades en los procesos de planeación y ejecución presupuestal por parte de las entidades involucradas. En particular, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) logró una ejecución del 65,2% de los recursos presupuestados, mientras que la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (UApA) alcanzó una ejecución del 59,8%. Estas cifras evidencian un cumplimiento parcial que refleja limitaciones en la gestión eficiente y oportuna de los recursos destinados a inversión.

Como resultado, para ambas entidades se configuró hallazgo relacionado con la baja ejecución presupuestal en los rubros de inversión.

Además, conforme a lo establecido en el Manual Operativo, versión 2, las entidades no cumplieron con la codificación oficial de los rubros presupuestales autorizados para la ejecución de gastos, por lo que se configuraron dos hallazgos, relacionados con estas inconsistencias en los registros presupuestales.

Rezago Presupuestal MEN

Para la vigencia 2024, el MEN – PROMISE constituyó un rezago presupuestal por valor de \$14.675.561.747, de los cuales \$14.445.802.024, corresponden a reservas presupuestales y \$229.759.723, a cuentas por pagar, conforme a lo reportado por la entidad.

Como resultado del análisis y verificación de la información presentados para la constitución de las reservas, no se evidenciaron deficiencias en los procesos asociados a la conformación del rezago presupuestal. La documentación evaluada cumple con los criterios establecidos en la normativa presupuestal vigente y en el Manual Operativo del Programa, permitiendo concluir que las reservas fueron debidamente soportadas y formalizadas, sin hallazgos asociados a este componente.

Ahora bien, para el rezago constituido para la vigencia 2023 por el MEN, se verificó la constitución de reservas presupuestales por valor de \$1.162.472.399, correspondientes a contratos suscritos con la Unión Temporal Eventos MEN, la Imprenta Nacional de

Colombia, BPM Consulting S.A.S. (Business Process Management Consulting S.A.S.) y la Universidad Nacional de Colombia. Como resultado del proceso de ejecución presupuestal, se observó que dichas reservas alcanzaron un nivel de ejecución del 96%, reflejado en un valor pagado de \$1.115.612.319. El 4% restante corresponde a ajustes presupuestales internos, discriminados en reducciones por valor de \$3.790.140 y un saldo liberado no ejecutado por \$43.069.940. Estos resultados indican un adecuado nivel de utilización de las reservas presupuestales constituidas.

En lo correspondiente a las cuentas por pagar constituidas al 31 de diciembre de 2023, por valor de \$12.445.727.672, asociadas a la contratación con el ICFES, se realizó la verificación documental de las facturas y las respectivas órdenes de pago presupuestales. Como resultado de esta revisión, se concluye que el proceso fue ejecutado de manera adecuada, cumpliendo con los lineamientos técnicos, procedimientos internos y la normativa presupuestal vigente. La documentación soporte se encuentra completa y debidamente formalizada, sin que se identifiquen inconsistencias en la conformación de la obligación financiera.

Rezago Presupuestal UApA

Para la vigencia 2024, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (UApA), constituyó cuenta por pagar por valor de \$856.873.549, correspondiente al contrato suscrito con Nube Pública Controles Empresariales. No se reportó la constitución de reservas presupuestales en esta vigencia. Como resultado del proceso de verificación documental, se concluye que no se identificaron deficiencias en la conformación de las cuentas por pagar, toda vez que la documentación soporte, incluyendo facturas, órdenes de pago y registros presupuestales, fue presentada de manera completa y conforme a la normativa presupuestal aplicable.

Para la vigencia 2023, se constituyeron reservas presupuestales por valor de \$884.507.035, distribuidas en dos contratos suscritos con INFORMESE S.A.S. y Controles Empresariales. No se reportó la constitución de cuentas por pagar para dicha vigencia. Como resultado del proceso de verificación documental, se evidenció la correcta ejecución de las reservas durante la vigencia 2024, cumpliendo con los procedimientos establecidos en la normativa presupuestal vigente y en los lineamientos internos. La documentación soporte demuestra trazabilidad, legalidad y oportunidad en la aplicación de los recursos reservados.

8.4 RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 4

Determinar la razonabilidad de los ingresos y gastos ejecutados del programa, durante la vigencia 2024, 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 2022-2026 (Ley 2294 de 2023), que incluyó en los componentes del objetivo dos, 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 la vigencia 2024, los ingresos del Programa PROMISE se generaron por recursos del crédito BIRF 9360-CO, correspondientes a: el tercer desembolso de USD 20 millones, generado por cumplimiento de los indicadores DLI 4, 5 y 6, equivalente a \$78.882.800.000².

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 \$431.421 millones (aproximadamente USD 111,3 millones), para un periodo de 5 años. 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.

La contribución del GdC, como contrapartida al Programa, es de alrededor de \$121.308 millones, es decir aproximadamente USD 31,3 millones (28%) y el financiamiento con el crédito del BIRF es de alrededor de \$310.080 millones, es decir USD 80 millones (72%).

Teniendo en cuenta la información del MHCP y de cada una de las entidades ejecutoras del programa, el MEN en desarrollo del Programa PROMISE, para la vigencia 2024, ejecutó recursos de fuente 14 (Crédito BM), a través de contratos por \$37.611.582.773 y UApA por \$1.066.754.509.

A continuación, se presenta el detalle de la contratación:

Cuadro No. 11. Relación de gastos Programa PROMISE – MEN y UApA

Cifras en pesos corrientes

No del contrato	Contratista	Objeto	V/r total del Contrato	Fuente	
				Recursos 10 PGN	Recurso 14 Crédito
CO1.PCCNTR. 5894114	Javier Caballero Sanchez	Prestación de servicios profesionales para realizar la construcción de estrategias pedagógicas en las líneas de matemáticas y lenguaje en el Programa de Tutorías para el Aprendizaje y su implementación en armonía con la Formación Integral.	172.557.000	115.038.000	57.519.000
CO1.PCCNTR. 5915206	Olga Patricia Muñoz Contreras	Prestación de servicios profesionales para atender la planeación, ejecución y seguimiento de las actividades logísticas del Programa de Tutorías	90.491.100	60.327.400	30.163.700

² Al tipo de cambio, TRM vigente de \$3.944,14 al momento del desembolso el 06/11/2024, según certificación del MHCP.

No del contrato	Contratista	Objeto	V/r total del Contrato	Fuente	
				Recursos 10 PGN	Recurso 14 Crédito
		para el Aprendizaje en armonía con la Formación Integral			
CO1.PCCNTR. 5916267	Nancy Martínez Alvarez	Prestación de servicios profesionales para orientar los componentes pedagógico y estratégico de los procesos del Programa de Tutorías para el Aprendizaje y su implementación en armonía con la Formación Integral	147.000.000	98.000.000	49.000.000
CO1.PCCNTR. 5894218	Ingry Paola Morales Ramos	Prestación de servicios profesionales para orientar las actividades asociadas a la validación de nombramientos de los tutores y la revisión de las agendas de acompañamientos del Programa de Tutorías para el Aprendizaje en armonía con la Formación Integral	54.073.950	36.049.300	18.024.650
CO1.PCCNTR. 5916145	CARLOS SAAVEDRA MUÑOZ	Prestación de servicios profesionales para realizar la construcción de estrategias pedagógicas en el Programa de Tutorías para el Aprendizaje y su implementación en armonía con la Formación Integral con enfoque en educación ambiental	110.250.000	73.500.000	36.750.000
CO1.PCCNTR. 5917271	Angela María Hernández Suarez	Prestación de servicios profesionales para adelantar la planeación, ejecución y el seguimiento de las actividades jurídicas del Programa de Tutorías para el Aprendizaje en armonía con la Formación Integral	105.000.000	70.000.000	35.000.000
CO1.PCCNTR. 5914245	Shirley Catalina Cortes Buitrago	Prestación de servicios profesionales para la construcción y la implementación de las estrategias pedagógicas de los procesos de formación y acompañamiento situado del equipo del Programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral	105.000.000	70.000.000	35.000.000
CO1.PCCNTR. 6001550	Alexandra Margarita Herrera	Prestación de servicios profesionales para la planeación y ejecución de actividades para la articulación intersectorial del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación integral	118.183.312	78.788.875	39.394.437
CO1.PCCNTR. 6863329	María Andrea Agudelo Torres	Prestación de servicios profesionales para el seguimiento y monitoreo financiero y administrativo del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación integral PTA/FI 3.0	34.113.000		34.113.000
CO1.PCCNTR. 6824973	Nicolas Ramirez Vargas	Prestación de servicios profesionales para el monitoreo de información, seguimiento y procesamiento de información cuantitativa, cualitativa y de metas del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación integral PTA/FI 3.0	27.000.000		27.000.000
CO1.PCCNTR. 7056499	Angye Beltrán Tafur	Prestación de Servicios Profesionales	5.824.500		5.824.500
CO1.PCCNTR. 6434683	ICFES	Realizar la evaluación de la calidad de la educación inicial, básica y media, teniendo en cuenta el curso de vida de las niñas, niños, adolescentes y	27.995.123.661	8.495.123.661	19.500.000.000

No del contrato	Contratista	Objeto	V/r total del Contrato	Fuente	
				Recursos 10 PGN	Recurso 14 Crédito
		jóvenes, a lo largo de las trayectorias escolares.			
CO1.PCCNTR. 6844106	Universidad Pedagógica Nacional	Prestación de servicios para el acompañamiento pedagógico y fortalecimiento institucional a la implementación del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación integral en las áreas y componentes requeridos para medición y levantamiento de información de la ruta pedagógica.	1.391.875.000		1.391.875.000
CO1.PCCNTR. 6839609	Imprenta Nacional de Colombia	Impresión, procesamiento, alistamiento y distribución de colecciones para fortalecer la formación integral en el marco de la recuperación de aprendizajes y la educación CRESE en los establecimientos educativos focalizados por el Ministerio de Educación Nacional.	8.684.916.740		8.684.916.740
CO1.PCCNTR. 6839151	Universidad Nacional de Colombia	Impresión, procesamiento, alistamiento (embalaje y bodegaje), registro de ISBN (impreso) y distribución de colecciones para fortalecer la formación integral en el marco de educación crese (ciudadana, para la reconciliación, antirracista, socioemocional, y para el cambio climático) en los establecimientos educativos focalizados por el Ministerio de Educación Nacional	717.756.000		717.756.000
CO1.PCCNTR. 6517562	CORREAGRO (Comisionista de la bolsa) UT POR LA EDUCACIÓN 2024	Contratar la sociedad comisionista miembro de bolsa que celebrará en el mercado de compras públicas - MCP - de la bolsa mercantil de Colombia S.A. - BMC- la negociación o negociaciones necesarias para adquirir la prestación de servicios especializados de operador logístico para la planeación, organización, producción y ejecución de los eventos y actividades de carácter local, nacional e internacional que se requieran en desarrollo de los planes, programas, proyectos y metas del Ministerio de Educación	43.834.888.950	36.885.643.204	6.949.245.746
Total			83.594.053.213	45.982.470.440	37.611.582.773

Fuente: Información suministrada MEN

Elaboró: Equipo auditor

Cuadro No. 12. Contratación UApa

Cifras en pesos corrientes

Número de contrato	Objeto contractual y/o convenio	Nombre del Contratista	Valor total del contrato	Valor Contrato Recurso 10 PGN	Valor Recurso 14 Crédito
137776	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	Controles Empresariales SAS	856.873.549		856.873.549

Número de contrato	Objeto contractual y/o convenio	Nombre del Contratista	Valor total del contrato	Valor Contrato Recurso 10 PGN	Valor Recurso 14 Crédito
	Alimentación Escolar - Alimentos Para Aprender.				
UAPA-OPS-027-2024	Prestación de servicios profesionales para apoyar la implementación, desarrollo y seguimiento de la estrategia de comunicaciones que adelanta el programa PROMISE	Diana Alejandra Cárdenas Cajigas	49.490.175	49.490.175	
UAPA-OPS-043-2024	Prestar servicios profesionales para apoyar a la Dirección General a través de la formulación, ejecución y seguimiento de las acciones necesarias, para dar cumplimiento a los objetivos y actividades del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes - PROMISE	Helida Maria Cristina Niño Capador	139.100.000	139.100.000	
UAPA-OPS-048-2024	Prestar servicios profesionales para planificar, promover, controlar, monitorear y hacer seguimiento de los productos de software existentes y nuevos de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender	Carlos Andrés López Fernández	84.000.000	84.000.000	
UAPA-OPS-052-2024	Prestar servicios profesionales para desarrollar, probar, implementar y soportar las soluciones de software, así como actualizaciones, mejoras e integraciones de todos los sistemas de información, de acuerdo con las necesidades y proyectos de la operación, garantizando la eficiencia y optimización de los procesos.	Rodrigo Ortiz López	72.132.456	72.132.456	
UAPA-OPS-053-2024	Prestar servicios profesionales para desarrollar, probar, implementar y soportar las soluciones de software, así como actualizaciones, mejoras e integraciones de todos los sistemas de información, de acuerdo con las necesidades y proyectos de la operación, garantizando la eficiencia y optimización de los procesos.	José Arbey Vanegas Camargo	72.132.456	72.132.456	
UAPA-OPS-077-2024	Prestar servicios profesionales para desarrollar, probar, implementar y soportar las soluciones de software, así como actualizaciones, mejoras e integraciones de todos los sistemas de información, de acuerdo con las necesidades y proyectos de la operación, de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender	John Alberto Martínez Vargas	60.110.380	60.110.380	
UAPA-OPS-079-2024	Prestar servicios profesionales para apoyar en la gestión y fortalecimiento de la Subdirección de Información, para la orientación, planeación, control y seguimiento del ciclo de vida de desarrollo de las mejoras de experiencia de usuario del SiPAE y a los productos de	Carlos Andrés López Fernández	52.266.666		52.266.666

Número de contrato	Objeto contractual y/o convenio	Nombre del Contratista	Valor total del contrato	Valor Contrato Recurso 10 PGN	Valor Recurso 14 Crédito
	software existentes y nuevos, asegurando la entrega oportuna y de calidad de los productos de software, alineado con la estrategia de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender				
UAPA-OPS-082-2024	Prestar servicios profesionales a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, para apoyar la gestión del ciclo de vida de desarrollo de software (desarrollo, pruebas, puesta en producción y despliegue) correspondiente a las mejoras de experiencia de usuario de las funcionalidades implementadas en las fases 1 y 2 del Ecosistema de Información SiPAE y a los productos de software nuevos y existentes alineado con la estrategia de la Entidad	Rodrigo Ortiz López	41.275.794		41.275.794
UAPA-OPS-083-2024	Prestar servicios profesionales a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, para apoyar la gestión del ciclo de vida de desarrollo de software (desarrollo, pruebas, puesta en producción y despliegue) correspondiente a las mejoras de experiencia de usuario de las funcionalidades implementadas en las fases 1 y 2 del Ecosistema de Información SiPAE y a los productos de software nuevos y existentes alineado con la estrategia de la Entidad	José Arbey Vanegas Camargo	41.275.794		41.275.794
UAPA-OPS-085-2024	Prestar servicios profesionales para apoyar a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender en la implementación, mantenimiento, seguimiento del Sistema Integrado de Gestión y Modelo integrado de Gestión de la Subdirección de Información, así como como en el análisis, producción e intercambio de información geográfica con los sistemas de información dispuestos por la entidad.	Cristian David Flórez Téllez	31.686.667		31.686.667
UAPA-CD-087-2024	Adquirir la renovación de licencia de ArcGIS, para la implementación de la geolocalización de todas las sedes educativas oficiales con la información en tiempo real en cada una de ellas	Esri Colombia S.A.S	23.000.000		23.000.000
UAPA-OPS-088-2024	Prestar servicios profesionales asesorando a la Unidad de Alimentos para Aprender, en la elaboración, análisis, de informes estadísticos a partir de los reportes que presenten las ETC en el SIPAE	Nicolas Ramírez Vargas	13.599.372		13.599.372

Número de contrato	Objeto contractual y/o convenio	Nombre del Contratista	Valor total del contrato	Valor Contrato Recurso 10 PGN	Valor Recurso 14 Crédito
UAPA-OPS-093-2024	Prestar servicios profesionales especializados para apoyar el análisis crítico de datos derivados de los sistemas de información oficiales de la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar, correspondientes al Programa de Alimentación Escolar PAE	Diana María Villamizar Fonseca	6.776.667		6.776.667
TOTAL, UApA			1.543.719.976	476.965.467	1.066.754.509

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, el Programa dio aplicación a estos y a la normatividad presupuestal vigente, 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 el fraude y la corrupción en los programas por resultados, para la contratación realizada en la vigencia 2024, tanto por el MEN como por la UAPA, las entidades ejecutoras 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, lo que evidencia que se realizaron las acciones correctivas, producto de lo plasmado en el informe vigencia 2023.

8.5 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 2024, 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 de cumplimiento, que son remitidos al DNP por parte de los ejecutores MEN y UApA.

En este sentido, para la vigencia 2024, el Programa PROMISE determinó indicadores, con los cuales, una vez verificado el resultado de su cumplimiento, se dieran los desembolsos de recursos del crédito externo, como se relaciona a continuación:

Cuadro No. 13. Indicadores del Programa PROMISE - Resultados Previos - Año 3.

Cifras en millones de dólares

IVD	Indicador Vinculado a desembolso	Resultado vinculado a desembolso	Desembolso (millones de USD)				
			Resultado previo	Año 1 (2022)	Año 2 (2023)	Año 3 (2024)	Año 4 (2025)
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		
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 (Escalable)	Número de docentes apoyados por el PTA desde la vigencia del proyecto - 150 USD por docente apoyado por el PTA hasta 100.000 docentes (acumulativo)		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 (Acumulativo o/escalable)	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)			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	

IVD	Indicador Vinculado a desembolso	Resultado vinculado a desembolso		Desembolso (millones de USD)				
				Resultado previo	Año 1 (2022)	Año 2 (2023)	Año 3 (2024)	Año 4 (2025)
		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		80,00		15,00	15,00	20,00	15,00	15,00

Fuente: CONPES 4057 de octubre del 2021
 Elaboró: Equipo auditor CGR

Cumplimiento de Indicadores

• Ministerio de Educación Nacional

Para la vigencia 2024, el Ministerio informa que realizaron las actividades que dan cumplimiento a los indicadores del programa, el cual contempló, dentro de la ruta de formación y acompañamiento, estrategias de recuperación de aprendizajes a través del uso pedagógico de los resultados de la estrategia Evaluar para Avanzar.

El MEN, de acuerdo con los compromisos adquiridos y según lo dispone el Manual Operativo de PROMISE, reporta el cumplimiento de los indicadores que se relacionan con el desembolso del año 3 (año 2024). La siguiente tabla contiene los DLI y los DLR asociados a resultados de 2024, correspondientes al PTA, así como el desembolso previsto:

Cuadro No. 14. Indicadores vinculados al Desembolso MEN-DLI PTA vigencia 2024

Cifras en millones de USD

DLI	DLI	DLR	Desembolso
			Año 3 (2024)
4	Habilidades de liderazgo y gestión para directivos docentes	4.2 Número de directivos docentes formados y acompañados por la línea de liderazgo pedagógico del PTA en un año dado (escalable)	9,3
5	Desarrollo y promoción de una nueva línea de acompañamiento del PTA a las ETC centrada en recuperación de aprendizajes y desarrollo de habilidades.	5.2 30 de 96 han sido formadas en la implementación de estrategias de recuperación de aprendizajes y/o desarrollo de habilidades socioemocionales	5,0
Total			14,3

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.
 Elaboró: Equipo auditor CGR.

De acuerdo con los compromisos adquiridos y conforme a lo establecido en el Manual Operativo de PROMISE, el Ministerio de Educación Nacional informa que, durante la vigencia 2024, se llevaron a cabo las actividades necesarias para dar cumplimiento a los indicadores del programa, en el marco del Programa Todos a Aprender (PTA).

DLI #4: Habilidades de liderazgo y gestión para directivos docentes.

DLR 4.2: Número de directivos docentes formados y acompañados por la línea de liderazgo pedagógico del PTA

Al 31 de diciembre de 2024, la meta establecida era acompañar a 350 directivos docentes y la entidad logró un avance de 782 directivos docentes formados y acompañados, lo que representa un cumplimiento del 223% con respecto a la meta proyectada. Estos directivos hacen parte de las 4.111 instituciones educativas focalizadas en el marco del Programa

Todos a Aprender (PTA). Como evidencia del cumplimiento de este indicador, se presentan las bases de datos de los directivos docentes que han participado en el programa de fortalecimiento de habilidades de liderazgo pedagógico.

DLI #5: Desarrollo y promoción de una nueva línea de acompañamiento del PTA a las ETC, centrada en la recuperación de aprendizajes y el desarrollo de habilidades.

DLR #5.2: Número de ETC formadas en la implementación de estrategias de recuperación de aprendizajes y/o desarrollo de habilidades socioemocionales.

A 31 de diciembre de 2024, la meta establecida era formar a 30 Entidades Territoriales Certificadas (ETC), en la implementación de estrategias de recuperación de aprendizajes, reportando un avance superior al proyectado, alcanzando un total de 42 ETC formadas, lo que representa un 140% de cumplimiento con respecto a la meta. Estas ETC hacen parte de las 96 que reciben acompañamiento del Programa Todos a Aprender (PTA). Como evidencia del cumplimiento, se entregó un informe detallado, junto con la base de datos de los asistentes a las sesiones de formación en estrategias de recuperación de aprendizajes y desarrollo de habilidades socioemocionales.

- **Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – UApA**

Para el tercer año del programa, vigencia 2024, tenía previsto el desarrollo del indicador DLI 6, como se indica en la siguiente tabla:

Cuadro No. 15. Indicador vinculado al Desembolso UApA-DLI- Vigencia 2024

Cifras en millones de USD

DLI	DLI	DLR		Desembolso Año 3 (2024)
6	Nuevo sistema de información de gestión y evaluación del PAE desarrollado	6.3	Se han desarrollado y desplegado al menos tres de los cuatro subsistemas de SiPAE.	0,7
Total				0,7

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Elaboró: Equipo auditor CGR.

Durante la vigencia 2023, la UApA solicitó modificar el Manual Operativo del Programa, respecto de los resultados vinculados a los desembolsos, redistribuyendo los DLRs

Cuadro No. 16. Anexo No 1 Carta de Enmienda. Indicador vinculado al Desembolso DLI - UApA

Cifras en millones de USD

				Unidad en millones de USD			
DLI	DLI	DLRs		Desembolso			
				Yr 1 2023	Yr 2 2024	Yr 3 2025	Yr 4 2026
6	Nuevo sistema de información para la gestión y evaluación del PAE desarrollado.	6.1.	Se ha desarrollado y desplegado al menos uno de los cuatro subsistemas del SIPAE	0.7			
		6.2	Se han desarrollado y desplegado al menos dos de los cuatro subsistemas de SIPAE			0.7	
		6.3	Se han desarrollado y desplegado al menos cuatro subsistemas de SIPAE				1.4
Total				0.7		0.7	1.4

Fuente: Ministerio de Educación Nacional. MOP

Elaboró: Equipo auditor CGR.

La información consignada en el cuadro anterior corresponde a la matriz actualizada del Indicador Vinculado a Desembolsos (DLI) No. 6 y sus respectivos resultados vinculados al Desembolso (DLR) 6.1, 6.2 y 6.3. Esta matriz fue aprobada por el Banco Mundial el 22 de diciembre de 2023 y posteriormente por el Gobierno de Colombia, a través del Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP), el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (UApA), el 24 de mayo de 2024, mediante la firma de una carta de enmienda al contrato de préstamo.

Esta enmienda introdujo ajustes en los tiempos de implementación establecidos para las entidades ejecutoras del préstamo BIRF 9360-CO y, adicionalmente, sustituyó el Anexo No. 4 del contrato original por un nuevo Anexo No. 1, que incorpora las modificaciones acordadas en el marco de la ejecución del programa

En visita de campo, se realizó una prueba de recorrido con el fin de evaluar el estado de avance en la implementación tecnológica del Programa. En el marco de esta actividad, se pudo verificar operativamente el funcionamiento del segundo subsistema desarrollado y actualmente en despliegue, denominado “PAE Estar al Día”. Este subsistema tiene como objetivo fortalecer los procesos de seguimiento, control y reporte de la prestación del servicio de alimentación escolar.

Adicionalmente, a través de la revisión de soportes documentales técnicos y funcionales, se constató el avance en el diseño y desarrollo del Nuevo Sistema de Información para la Gestión y Evaluación del Programa de Alimentación Escolar (PAE), el cual pretende integrar los distintos módulos operativos, mejorar la calidad de los datos, optimizar los flujos de información entre niveles territoriales y nacionales y robustecer los mecanismos de evaluación y monitoreo del programa.

El Departamento de Planeación Nacional (DNP), mediante oficio DNP1025320154111 aprueba el cumplimiento de los indicadores para la vigencia 2024.

Los resultados de la evaluación evidencian que los objetos contractuales están relacionados con los indicadores del Programa, cumpliendo con la normativa aplicable y el MOP.

8.6 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.

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 auditoría al PROMISE, sobre el grado de eficiencia y eficacia de los mecanismos de control interno implementados

para la ejecución de las actividades se evidenció que, pese a los riesgos de incumplimiento determinados, las entidades ejecutoras cuentan con controles diseñados para los distintos procesos, como manuales, guías 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 **1.7** para un concepto **CON DEFICIENCIAS**.

Cuadro No. 17. Evaluación de Control Interno

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	PARCIALMENTE ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	BAJO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,60
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	BAJO		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	PARCIALMENTE ADECUADO	Calificación riesgo combinado Gestión Presupuestal, Contractual y del Gasto	BAJO		
RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN DE LOS COMPONENTES DE CONTROL INTERNO (10%)			1	ADECUADO	
CALIFICACIÓN FINAL DEL CONTROL INTERNO FISCAL CONTABLE				1,7	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

8.7 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 del Sector Educación, Ciencia y Tecnología, Cultura, Recreación y Deporte, 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 desarrollo del proceso auditor y en relación con este objetivo, no se recibieron alertas ni denuncias.

8.8 RESULTADOS RELACIONADOS CON EL OBJETIVO ESPECÍFICO No. 8

Evaluar el cumplimiento y efectividad del plan de mejoramiento presentado a la CGR en el SIRECI, con corte al 31 de diciembre de 2024, de conformidad con la normativa aplicable al sujeto de control.

Se verificaron los soportes presentados por el MEN-PROMISE, que respaldaron el cumplimiento de las acciones de mejora, evidenciándose que el Plan de Mejoramiento fue cumplido en su totalidad. Ahora bien, en cuanto a la efectividad de las acciones, estas no fueron efectivas en tres de los cuatro (4) hallazgos que conforman el plan de mejoramiento presentado, dado que estos se repiten en la presente auditoría, por lo cual se concluye que el Plan de Mejoramiento fue **“INEFECTIVO”**.

Las acciones no efectivas corresponden a los siguientes hallazgos:

Cuadro No. 18. Acciones inefectivas Plan de Mejoramiento

Codificación PM	Hallazgo
Informe PROMISE CDSECRD 02 01 02 Auditoría No. 002 CGR-	Hallazgo 2 Unidad Coordinadora del Programa -UCP - PROMISE MEN (A, D). Se evidenció que el MEN incumplió el acuerdo suscrito con el Banco Mundial, a través del Contrato de Préstamo N° IBRD 9360-CO y lo establecido en el Manual Operativo del PROMISE, al no contar en la vigencia 2023 con la Unidad Coordinadora del Programa ¿UCP y un Gerente de este, encargado entre otras, de la coordinación y articulación general de los componentes del Programa y de gestionar la adecuada, eficiente y oportuna ejecución. De igual manera, se evidencia incumplimiento en el ejercicio de supervisión. Lo anterior incrementa el riesgo para Colombia de una posible sanción, como una eventual suspensión en parte o total del derecho del prestatario a realizar retiros de la cuenta del préstamo, según las condiciones generales para el financiamiento del BIRF de programas por resultados y por ende riesgo de incumplimiento en los objetivos y las metas del PROMISE
Informe PROMISE CDSECRD 02 01 03 Auditoría No. 002 CGR-	Hallazgo 3 Registros SECOP II (MEN) (A, D) En la auditoría se evidenció extemporaneidad en el cargue de los informes de supervisión en la plataforma SECOP II, de los Convenios Interadministrativos Nos. CO1.PCCNTR.4615601 y CO1.PCCNTR.4615601 de 2023, suscritos por el Ministerio de Educación Nacional con el Instituto Colombiano para la Evaluación de la Educación (ICFES), los cuales fueron registrados hasta los meses de enero y febrero de 2024, y no dentro de los tres (3) días de su emisión, afectando los principios de publicidad y transparencia del proceso contractual.
Informe PROMISE CDSECRD 02 01 04 Auditoría No. 002 CGR-	Hallazgo 4 Supervisión OPS CO1.PCCNTR.5087166 y CO1.PCCNTR.5086983 de 2023 (A)En el ejercicio de la auditoría se observaron deficiencias en la labor de supervisión de las OPS CO1.PCCNTR.5087166 y CO1.PCCNTR.5086983 de 2023, ya que los supervisores certifican el cumplimiento de las obligaciones, sin embargo, en los expedientes contractuales no reposa la totalidad de soportes y evidencias descritas por el contratista. Las situaciones descritas se originan por deficiencias en el cumplimiento de las disposiciones a las labores de supervisión y el desconocimiento del manual de supervisión e interventoría de la Entidad y omisión de observación a los soportes por parte de los supervisores designados, afectando los principios de responsabilidad y transparencia del proceso contractual.

Fuente: Información MEN

Elaboró: Equipo Auditor

9. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la Auditoría al Programa PROMISE para la vigencia 2024, se determinaron nueve (09) hallazgos, de los cuales seis (6) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) con presunta incidencia fiscal por \$69.669.299.

Cuadro No. 19. Hallazgos Auditoría Financiera MEN

No.	COH	NOMBRE DEL HALLAZGO	COMPONENTE	TEMA	ASUNTO O DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO (Condición, causa y efecto)	F		D	P	BA	O	I	PASF
						A	\$						
1	COH_5203_2025-1-AU-FI	Registros SECOP II MEN (D)	Contractual	Publicación SECOP	En la revisión de la muestra de la contratación celebrada por el MEN, para la ejecución del Programa PROMISE, se evidenció que no se encuentran publicados documentos precontractuales y/o contractuales en la plataforma SECOP II, de los Contratos de Prestación de Servicio, afectando los principios de publicidad y transparencia del proceso	X		X					

No.	COH	NOMBRE DEL HALLAZGO	COMPONENTE	TEMA	ASUNTO O DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO (Condición, causa y efecto)	A	F		D	P	BA	O	I	PASF
							#	\$			#	\$		
					contractual, originado en deficiencias de supervisión.									
2	COH_5194_2025-1-AU-FI	Registros presupuestales MEN programa PROMISE	Presupuestal	Ejecución Presupuestal	El MEN, para el manejo de los recursos de PROMISE, utilizó rubros diferentes a los autorizados, según el Manual Operativo V 2.0., sin tramitar la autorización correspondiente, incumpliendo las directrices de ejecución de los recursos del crédito, ocasionado por deficiencias en la planeación presupuestal.	X								
3	COH_5164_2025-1-AU-FI	Baja ejecución Presupuestal en rubros de inversión para la vigencia 2024 MEN-PROMISE (D).	Presupuestal	Ejecución Presupuestal	El MEN, para la vigencia 2024, presentó una baja ejecución presupuestal en rubros de Inversión del Programa PROMISE, con un 65,2%, situación generada por debilidades en la gestión administrativa y en la planeación presupuestal. Además, este nivel de ejecución de recursos, no guarda relación con el cumplimiento de indicadores (cumplimiento superior al 100%), evidenciando que con los recursos disponibles se podía cumplir metas mayores a las proyectadas.	X			X					
4	COH_5165_2025-1-AU-FI	Planta Temporal - Funciones y Requisitos de los Formadores (D)	Contractual	Aspectos legales	En el proceso de verificación del Programa, se identificaron deficiencias en los controles para verificar el cumplimiento de los requisitos de acreditación para el Nivel B1 del idioma inglés, establecidos en el Manual de Funciones y Competencias, así como su actualización de hoja de vida en el SIGEP, acorde a lo establecido en Decreto Ley 019 de 2012 y Decreto 2106 de 2019	X			X					
5	COH_5132_2025-1-AU-FI	Unidad Coordinadora del Programa - UCP PROMISE - MEN	Contractual	Aspectos legales	Se evidenció que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) incumplió el acuerdo suscrito con el Banco Mundial a través del Contrato de Préstamo N.º IBRD 9360-CO y lo establecido en el Manual Operativo del PROMISE, al no conformar la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), así como a la ausencia de un gerente permanente, afectando la adecuada coordinación y articulación general de los componentes del programa, evidenciada en las inconsistencias en la información reportada.	X								
6	COH_5165_2025-1-AU-FI	Contrato CO1.PCCNTR.6517562 (D - F)	Contractual	Uso del recurso y cumplimiento contractual	En la ejecución del contrato CO1.PCCNTR.6517562, suscrito con CORREAGRO, que es la Sociedad Comisionista, se evidenció el desarrollo de eventos donde	X	X	69.669.299	X					

No.	COH	NOMBRE DEL HALLAZGO	COMPONENTE	TEMA	ASUNTO O DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO (Condición, causa y efecto)	F		D	BA		O	I	PASF
						A	#		#	\$			
					asistieron personas que no guardaban relación con el programa PROMISE, y por las cuales el MEN incurrió en gastos, que al ser avalados por supervisión, fueron pagados al contratista, generando daño al patrimonio público en cuantía de \$69.669.299.								
7	COH_5254_2025-1-AU-FI	Baja ejecución Presupuestal en rubros de inversión para la vigencia 2024 UAPA	Presupuestal	Ejecución Presupuestal I	La UApA, para la vigencia 2024, presentó una baja ejecución presupuestal en los rubros de Inversión del programa PROMISE, con un 59,8% situación generada por debilidades en la gestión administrativa y en la planeación presupuestal, la cual está enfocada a financiar actividades del Programa. Además, este nivel de ejecución de recursos, no guarda relación con el cumplimiento de indicadores (cumplimiento del 100%), evidenciando que con los recursos disponibles se podía cumplir metas mayores a las proyectadas.	X							
8	COH_5270_2025-1-AU-FI	Registros presupuestales UApA programa PROMISE (D)	Presupuestal	Ejecución Presupuestal I	La UApA, utilizó rubros diferentes a los autorizados, según el Manual Operativo V 2.0., sin tramitar la autorización correspondiente, incumpliendo las directrices de ejecución de los recursos del crédito, ocasionado por deficiencias en la planeación presupuestal.	X		X					
9	COH_5201_2025-1-AU-FI	Registros SECOP II UApA (D)	Contractual	Publicación SECOP	En la revisión de la muestra de contratación celebrada por la UApA, para la ejecución del Programa PROMISE, se evidenció que no se encuentran publicados documentos precontractuales y/o contractuales en la plataforma SECOP II, de los Contratos de Prestación de Servicios, afectando los principios de publicidad y transparencia del proceso contractual, originado en deficiencias de supervisión	X		X					
TOTAL						9	1	69.669.299	6	0	0	0	0

A: Administrativa; D: presunta incidencia disciplinaria.

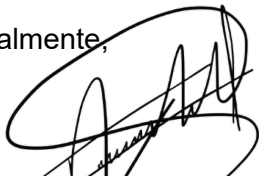
Elaboró: Equipo Auditor

10. PLAN DE MEJORAMIENTO

De acuerdo con la responsabilidad de cada una, las entidades ejecutaras (el MEN y la UApA, los 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. 20, de junio 9 de 2025

Revisó: Adriana Lucía González Díaz - Directora de Vigilancia Fiscal
Carlos A. Martínez Bernal – Coordinador de Gestión - Supervisor



Elaboró: Diana Patricia Peñaranda Herrera - Líder de auditoría
Elizabeth Rojas Durán – Auditora
Keitty Michel Pérez Vásquez – Auditora
Miguel Rodríguez – Auditor
Luis Tovar Varón – Auditor

ANEXO – Relación de Hallazgos.

Hallazgo No. 1. Registros SECOP II MEN (D)³

En la revisión de la muestra de la contratación celebrada por el MEN, para la ejecución del Programa Para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes PROMISE, se evidenció que no se encuentran publicados documentos precontractuales y/o contractuales en la plataforma SECOP II, de los Contratos de Prestación de Servicio, afectando los principios de publicidad y transparencia del proceso contractual, originado en deficiencias de supervisión.

Constitución Política de Colombia.

“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”.

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, definió que:

“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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión de este lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

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”

Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

³ CGR Código APA - COH_5203_2025-1-AU-FI

“Artículo 10. Publicidad de la contratación. En el caso de la información de contratos del artículo 9 literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga, a través del cual podrá accederse directamente a la información del respectivo proceso contractual, en quienes estén sometidas a dicho sistema, sin excepción.”

Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional

Artículo 2.2.1.1.1.1:

Regulan la obligatoriedad de publicar en SECOP I o II los documentos contractuales, dependiendo del tipo de entidad y del régimen aplicable.

Artículo 2.2.1.1.1.5.1

“Las entidades estatales deberán utilizar el SECOP para publicar los documentos relacionados con los procesos de contratación que adelanten (...), incluyendo los documentos precontractuales, contractuales y postcontractuales.”

“Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP”.

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se deroga la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario; modificada por Ley 2094 de 2021.

“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:

Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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. (...)”

Ley 1150 de 2007.

“Introduce mejoras al sistema de contratación y refuerza la obligación de hacer públicas las actuaciones contractuales, con el objetivo de garantizar transparencia y control ciudadano.

Ley 80 de 1993.

Artículo 3. “Los actos de los órganos y entidades del Estado deben ser públicos y transparentes, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley.

Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.

“Artículo 19. Publicidad en el Secop. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres

(3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el Secop para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 23 del presente decreto”.

Manual de Supervisión e Interventoría del MEN:

“7.4. Ejercicio de la supervisión e interventoría Los supervisores e interventores tienen la siguiente obligación: (...)”

32. Mantener actualizada en la plataforma SECOP, toda la ejecución contractual de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1712 de 2014 y Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 numeral 2.1.1.2.1.8 (...)”

En la revisión documental de la contratación celebrada por el MEN, en el marco del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes PROMISE, se evidenció que no se encuentran publicados documentos precontractuales y/o contractuales en la plataforma SECOP II, correspondientes a los Contratos de Prestación de Servicios, como se detalla a continuación:

Cuadro No. 20. Registro Documentos faltantes en SECOP

No. de contrato	Objeto	Contratista	Documentos no publicados en SECOP
CO1.PCCNTR. 5894114	Prestación de servicios profesionales para realizar la construcción de estrategias pedagógicas en las líneas de matemáticas y lenguaje en el programa de tutorías para el aprendizaje y su implementación en armonía con la formación integral.	Javier Caballero Sánchez C.C. 7705460	Precontractual: en Secop II 1. Formato de bienes y rentas 2. Propuesta de servicios Contractual: No se evidencia cuenta de cobro.
CO1.PCCNTR. 5916267	Prestación de servicios profesionales para orientar los componentes pedagógico y estratégico de los procesos del programa de tutorías para el aprendizaje y su implementación en armonía con la formación integral	Nancy Martínez Alvarez C.C. 51660803	Precontractual: en Secop II 1. Formato de bienes y rentas 2. Propuesta de servicios Contractual: No se evidencia cuenta de cobro.
CO1.PCCNTR. 5916145	Prestación de servicios profesionales para realizar la construcción de estrategias pedagógicas en el programa de tutorías para el aprendizaje y su implementación en armonía con la formación integral con enfoque en educación ambiental	Carlos Saavedra Muñoz C.C. 1020745414	Precontractual: en Secop II 1. Formato de bienes y rentas 2. Propuesta de servicios Contractual: No se evidencia cuenta de cobro.
CO1.PCCNTR. 5917271	Prestación de servicios profesionales para adelantar la planeación, ejecución y el seguimiento de las actividades jurídicas del programa de tutorías para el aprendizaje en armonía con la formación integral	Ángela María Hernández Suárez C.C. 52087750	Precontractual: en Secop II 1. Formato de bienes y rentas 2. Propuesta de servicios Contractual: No se evidencia cuenta de cobro.
CO1.PCCNTR. 5914245	Prestación de servicios profesionales para la construcción y la implementación de las estrategias pedagógicas de los procesos de formación y acompañamiento situado del equipo del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación integral	Shirley Catalina Cortes Buitrago C.C. 1015423847	Precontractual: en Secop II 1. Formato de bienes y rentas 2. Propuesta de servicios Contractual: No se evidencia cuenta de cobro.
CO1.PCCNTR. 6001550	Prestación de servicios profesionales para la planeación y ejecución de actividades para la articulación intersectorial del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación integral.	Alexandra Margarita Herrera C.C. 45526239	Precontractual: TODO OK Contractual: Certificado de Registro Presupuestal de la adición del contrato Orden de Pago Presupuestal correspondiente al pago N° 5 por un valor de \$ 12.606.220

No. de contrato	Objeto	Contratista	Documentos no publicados en SECOP
CO1.PCCNTR. 6863329	Prestación de servicios profesionales para el seguimiento y monitoreo financiero y administrativo del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación integral PTA/FI 3.0	Maria Andrea Agudelo Torres C.C: 52184369	Precontractuales: Contractual: Certificado de Registro Presupuestal
CO1.PCCNTR. 7056499	Prestación de servicios profesionales para atender la planeación, ejecución y seguimiento de las actividades administrativas del programa de tutorías para el aprendizaje en el marco de la formación integral	Angye Viviana Beltrán Tafur C.C: 1019123320	Precontractuales: Contractual: Certificado de Registro Presupuestal
CO1.PCCNTR. 6844106	Prestación de servicios para el acompañamiento pedagógico y fortalecimiento institucional a la implementación del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación integral en las áreas y componentes requeridos para medición y levantamiento de información de la ruta pedagógica.	Universidad Pedagógica Nacional Nit: 899999124	Precontractuales: Contractual: Orden de Pago Presupuestal correspondiente al pago N° 1 por un valor de \$ 631.000.000
CO1.PCCNTR. 6863329	Prestación de servicios profesionales para el seguimiento y monitoreo financiero y administrativo del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación integral pta/fi 3.0	Maria Andrea Agudelo C.C 52184369	Precontractuales: Registro Único Tributario (RUT) actualizado Cédula de ciudadanía, Formato único de hoja de vida diligenciado y emitido por el SIGEP, Formato único declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural, Consulta inhabilidad BANCO MUNDIAL, Fotocopia de certificados de estudio que demuestren la idoneidad del objeto contractual, Fotocopia de tarjeta profesional y certificado de vigencia de la TP, Certificaciones de experiencia laboral, Seguridad social (salud y pensión), Certificación bancaria actualizada, Propuesta de servicios firmada y cargada, Acta de Inicio. Contractual: No se evidencia información
CO1.PCCNTR. 7056499	Prestación de servicios profesionales para atender la planeación, ejecución y seguimiento de las actividades administrativas del programa de tutorías para el aprendizaje en el marco de la formación integral	Angye Beltrán Tafur C.C 1019123320	Precontractual: Registro Único Tributario (RUT) actualizado, Cédula de ciudadanía, Formato único de hoja de vida diligenciado y emitido por el SIGEP, Formato único declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural, Consulta inhabilidad BANCO MUNDIAL, Fotocopia de certificados de estudio que demuestren la idoneidad del objeto contractual, Fotocopia de tarjeta profesional y certificado de vigencia de la TP, Certificaciones de experiencia laboral, Seguridad social (salud y pensión), Contractual: No se evidencia información

Fuente: oficio 2025-IE-016899 Información reportada por MEN
Elaboró: Equipo Auditor

La causa principal de esta omisión radica en deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones de supervisión e interventoría de los procesos contractuales, falta de aplicación del Manual de Supervisión e Interventoría del MEN, y fallas en el control administrativo y técnico de la entidad, lo que impidió la debida publicación en la plataforma SECOP II.

La ausencia de publicación de estos documentos en SECOP II afecta directamente los principios de publicidad y transparencia del proceso contractual, restringiendo el acceso de la ciudadanía, órganos de control y otras partes interesadas a la información relevante sobre los contratos, lo que compromete la confianza pública y la legalidad del proceso.

Esta omisión podría generar consecuencias como falta de control y seguimiento por parte de los entes de vigilancia y control; riesgos de nulidad o impugnación de los contratos. Además, puede afectar la percepción de la gestión pública, dificultando la transparencia en el uso de recursos y generando riesgo de corrupción.

Hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria.

Respuesta de la Entidad

El Ministerio de Educación Nacional señaló, entre otras cosas, lo siguiente:

“Con el fin de atender la Observación, sea lo primero señalar que, para efectos de la contratación pública, el Ministerio se rige por los documentos y manuales internos establecidos para estos efectos y con observancia de la normatividad vigente.

Así las cosas, según lo previsto en el Manual de Contratación del Ministerio de Educación Nacional, Código: CN-MA-01, Versión: 05 del 2024, específicamente en el numeral 13.7. Aspectos Especiales en la Contratación Directa de Prestación de servicios Profesionales y de Apoyo a la Gestión, se establece como parámetros para este tipo de contratación, los siguientes.

- En virtud de lo dispuesto en el marco normativo vigente, la idoneidad y experiencia que aplica es aquella relacionada con el área de que se trate.*
- No es necesario el acto administrativo de justificación de la Contratación directa, ni la obtención de varias ofertas.*
- Se requiere anexar lista de chequeo, donde se verifiquen los documentos que se exigen para este tipo de contratación y que forman parte del archivo contractual, firmado por el líder de la necesidad.*
- El área respectiva debe realizar los trámites pertinentes.....*

Razon por la que no le son requeridos a los contratistas y en consecuencia no se encuentran publicados en la plataforma secop II.

De igual manera, en el protocolo de pago por honorarios, no se incluye una cuenta de cobro por parte del contratista (se anexa el boletín)(...)”

Análisis de la respuesta

Recibida la respuesta por parte del Ministerio de Educación Nacional, la CGR concluye que aunque la entidad basa su respuesta en su Manual de Contratación Interno (CN-MA-01, versión 05 del 2024), este documento no puede estar en contravía de lo señalado en la Ley 80 de 1993, que es la norma superior y general que rige la contratación pública en Colombia, por tanto, el Manual de Contratación debe estar alineado con la ley y no puede omitir obligaciones establecidas en normas superiores.

Ahora bien, a pesar que el Ministerio afirma que no es necesario un acto administrativo de justificación de la contratación directa, ni obtener varias ofertas, apoyándose en su manual,

cabe destacar que la Ley 80 y su reglamentación (incluyendo el Decreto 1082 de 2015), sí exigen motivación y justificación de la contratación directa, aun si no se requiere un proceso licitatorio, por tanto, no se puede eliminar este paso solo por lo que diga un manual interno, por tanto, el hecho que cumpla con su propio manual, no lo exime de cumplir con la ley.

Cualquier procedimiento, lista de chequeo o política interna debe estar subordinada a la Ley 80 de 1993 y su marco reglamentario. Por tanto, la omisión de actos o documentos exigidos por la ley, incluso si el manual no los menciona, puede constituir una irregularidad.

De conformidad con el artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, modificado por el artículo 224 del Decreto Ley 019 de 2012, y el Decreto 1082 de 2015 (Régimen de Contratación Estatal), se establece la obligación para las entidades estatales de publicar en el SECOP II la totalidad del ciclo contractual, incluyendo convenios interadministrativos que generen obligaciones presupuestales o impliquen compromisos patrimoniales del Estado.

Así mismo, la Directiva 10 de 2020 del Ministerio de Educación Nacional, en concordancia con las guías de Colombia Compra Eficiente, señala que todos los instrumentos contractuales, incluidos los convenios y contratos suscritos para prácticas académicas o alianzas institucionales, deben ser publicados de forma oportuna en SECOP II antes de su perfeccionamiento y ejecución, como garantía de transparencia, publicidad, trazabilidad y control fiscal.

Por tanto, lo argumentado por la entidad, no desvirtúa lo observado, afectándose el principio de publicidad y transparencia contractual, ya que la no publicación de los documentos genera consecuencias como falta de control y seguimiento por parte de los entes de vigilancia y control; riesgos de nulidad o impugnación de los contratos. Además, puede afectar la percepción de la gestión pública, dificultando la transparencia en el uso de recursos y generando riesgo de corrupción.

Se configura Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 2. Registros presupuestales MEN programa PROMISE⁴

El Ministerio de Educación Nacional, para el manejo de los recursos de PROMISE, utilizó rubros diferentes a los autorizados, según el Manual Operativo V 2.0., sin tramitar la autorización correspondiente, incumpliendo las directrices de ejecución de los recursos del crédito, ocasionado por deficiencias en la planeación presupuestal.

Decreto 111 de 1996. *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto"*. Artículo 36.

Contrato de Préstamo No. IBRD 9360-CO (Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes) – "PROMISE") entre la Republica de Colombia y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento" (Versión de cortesía).

⁴ CGR Código APA - COH_5194_2025-1-AU-FI

“(…) 3.01. El Prestatario declara su compromiso con los objetivos del Programa. A tal efecto, el Prestatario, a través del MEN y de la UApA, llevará a cabo el Programa de conformidad con lo dispuesto en el Artículo V de las Condiciones Generales y en el Anexo 2 del presente Contrato. (…)

Anexo 2 Ejecución del Programa

Sección I. Acuerdos para la implementación

El Prestatario, a través del MEN y la UApA implementará las actividades del Programa. A tal fin:

B. Manual Operativo del Programa.

1. El Prestatario, a través del MEN y la UApA, adoptará y ejecutará el Programa, de conformidad con las disposiciones de un manual (el Manual Operativo del Programa o "MOP") en forma y fondo satisfactorios para el Banco, que contendrá, entre otras cosas: (a) las actividades y el calendario de acciones y a realizar en el marco del Programa; (b) las respectivas funciones y responsabilidades de las entidades participantes en el Programa; (c) la composición y responsabilidades de la UCP; (d) los aspectos y procedimientos fiduciarios, técnicos y operativos para la ejecución del Programa, incluidos los procedimientos de gestión financiera y desembolso; (e) los Indicadores Vinculados a Desembolso (DLI) y los Resultados Vinculados a Desembolso (DLR) para el Programa; (f) los protocolos de verificación para los DLI y DLR; (g) las Directrices Anticorrupción; y (h) el Plan de Acción del Programa.

2. El Prestatario, a través del MEN y la UApA, no modificará, renunciará o dejará de aplicar ninguna disposición del Manual Operativo del Programa sin la aprobación previa por escrito del Banco. En caso de conflicto entre los términos del Manual Operativo del Programa y los del presente Contrato, prevalecerán los términos del presente Contrato (Subrayado fuera de texto).

Condiciones Generales para Financiamiento del BIRF: Financiamiento de Programa por Resultados. Fecha de entrada en vigencia: 1 de abril de 2021.

“(…) Sección 7.02. Suspensión por el Banco

Si ocurre y subsiste cualquiera de los hechos descritos en los párrafos (a) hasta (m) de la presente Sección, el Banco podrá, mediante notificación a las Partes del Préstamo, suspender en todo o en parte el derecho del Prestatario a hacer retiros de la Cuenta del Préstamo. Tal suspensión subsistirá hasta que el hecho (o los hechos) que dio (o dieron) origen a la suspensión deje (o dejen) de existir, a menos que el Banco haya notificado a las Partes del Préstamo que el derecho a realizar retiros ha sido restablecido (…)

(b) Incumplimiento de Obligaciones.

una Parte del Préstamo ha dejado de cumplir cualquier otra obligación estipulada en el Convenio Legal del cual sea parte o en cualquier Convenio para Productos Derivados.

ii. La Entidad Ejecutora del Programa ha dejado de cumplir alguna obligación en virtud del Convenio del Programa o del Convenio Subsidiario (…)”.

Manual Operativo del PROMISE, versión 1.0 (vigente entre el 12 de septiembre de 2022 y hasta el 28 de septiembre de 2023) y versión 2.0 (vigente a partir del 29 de septiembre de 2023).

“(…) Propósito y usuarios:

(…) El MEN y la UApA, en adelante los Ejecutores, tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento, actualización y divulgación del MOP, y las demás partes tienen la obligación de aplicar

los procedimientos aquí establecidos para la implementación del Programa que a ellos les competen (...)

5.1 Planeación financiera

Los recursos del programa de gasto del MEN y la UApA, estarán en el Presupuesto General de la Nación (PGN), dentro de los objetos de gasto que pueden ser monitoreados a través del SIIF.

Ley 87 de 1993, artículos 1 y 2.

A continuación, se detallan los rubros presupuestales autorizados por el Manual operativo del PROMISE, para el manejo de recursos en el Ministerio de Educación Nacional:

Cuadro No. 21. Rubros de gasto PROMISE creados en 2022 según MOP

Entidad	Descripción dependencia del Gasto	Dependencia de afectación	Objetos de gasto
MEN	DFGT-FORTALECIMINETO-BM	67	C-2201-0700-12-0-2201006-02
MEN	DFGT-FORTALECIMINETO-BM	67	C-2201-0700-18-0-2201006-02
MEN	DCPBM-PTA-BM	72	C-2201-0700-18-0-2201070-02
MEN	DCPBM-PTA-BM	72	C-2201-0700-18-0-2201074-02
MEN	DCPBM-EVALUACION-BM	87	C-2201-0700-18-0-2201073-02
MEN	DCPBM-PTA-BM	72	C-2201-0700-18-0-2201074-02

Fuente: Manual Operativo PROMISE V2.0

Elaboró: Equipo Auditor.

Contrario a lo anterior, el Ministerio de Educación Nacional empleó, para los registros presupuestales de PROMISE, rubros presupuestales diferentes a los autorizados, sin que el Ministerio hubiera tramitado esta modificación con Banco Mundial, por tratarse de recursos de un crédito internacional, financiado por este Banco.

Cuadro No. 22. Ejecución de Gastos PROMISE 2024

Nombre Unidad / Sub unidad	Descripción dependencia del Gasto	Dependencia Gasto	Rubro Presupuestal
MEN/Gestión general	VEPBM-SUB REFERENTES-BM	2001	C-2201-0700-20-20203B-2201090-02
Mejoramiento de la calidad de la educación preescolar, básica y media	VEPBM-DIR DE CALIDAD-BM	1901	C-2201-0700-23-20203C-2201074-03

Fuente: Respuesta Ejecución de gastos 2024

Elaboró: Equipo Auditor

En desarrollo de la auditoría financiera al PROMISE para la vigencia 2024, se evidenció que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) incumplió lo establecido en el Manual Operativo V2.0 del PROMISE, así como lo establecido en el acuerdo suscrito con el Banco Mundial a través del Contrato de Préstamo BIRD No. 9360-CO, al registrar movimientos presupuestales en rubros no autorizados.

El incumplimiento en el registro de movimientos presupuestales en rubros no autorizados por parte del Ministerio de Educación Nacional (MEN), se originó por deficiencias en la aplicación del Manual Operativo V2.0 del PROMISE y el Contrato de Préstamo BIRD No. 9360-CO, así como en los controles internos y la supervisión del presupuesto. Además, de evidenciar descoordinación entre las áreas responsables, agravado con la no existencia formal de la Unidad Coordinadora del Programa.

El incumplimiento de los lineamientos establecidos y el registro de movimientos presupuestales no autorizados podría generar un riesgo de sanciones por parte del Banco Mundial, incluyendo la suspensión parcial o total de los retiros de los fondos del préstamo. Esto afectaría la ejecución del programa PROMISE, poniendo en peligro el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Hallazgo para Plan de Mejoramiento.

Respuesta de la Entidad

La entidad inicia su respuesta citando el Manual Operativo del Programa, acápite 5.1., donde indica que (...) *“Los recursos del programa de gasto del MEN y la UApA, estarán en el presupuesto General de la Nación (PGN), dentro de los objetos de gasto que pueden ser monitoreados a través del SIIF(...).”*

(...)

Más adelante señala: *“Ahora bien, desde la Oficina Asesora de Planeación y Finanzas del MEN, dentro de su responsabilidad de apoyar la planificación, programación y modificaciones del presupuesto de los recursos del Programa, remire al Banco Mundial la nueva estructura del Presupuesto del Programa PROMISE, con radicado 2024EE005053 del 2024/01/15”.*

(...)

“Con el fin de continuar la ejecución de los recursos correspondientes al “Programa para mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes” (PROMISE) – IBRD9360-CO, con el Ministerio de Educación Nacional – MEN, con toda atención solicitamos su valiosa gestión para que sea validado por el Banco la nueva composición del programa presupuestal la cual esta alineada con lo establecido en el Decreto 2295 del 29 de diciembre de 2023, mediante el cual se efectuó la Liquidación de Presupuesto para la vigencia 2024 y define, entre otros aspectos, la estructura del presupuesto que sirve como base para determinar la codificación propuesta en esta comunicación”.

(...)

“Para las vigencias 2024, 2025 y 2026, el MEN y la UApA garantizarán el trámite ante el MHCP para que los recursos de la operación queden registrados en las fuentes respectivas (...).”

Adicionalmente, señala que, a partir de 2024, el informe de ejecución financiera incluyó los nuevos rubros incluidos en el decreto 2295 de 2023, por medio del cual se liquidó el Presupuesto General de la Nación para 2024.

Análisis de la Respuesta

Si bien se acepta lo argumentado por el Ministerio de Educación Nacional (MEN) en cuanto a que informó y solicitó autorización previa al Banco Mundial para la modificación de ciertos códigos de rubros presupuestales, dicha solicitud se limitó exclusivamente a los rubros C-2201-0700-23-20203C-2201074-02 y C-2201-0700-23-20203C-2201074-01, como se evidencia en la documentación que se adjuntó a la respuesta. En consecuencia, los rubros C-2201-0700-20-20203B-2201090-02 y C-2201-0700-23-20203C-2201074-03 no fueron objeto de solicitud de cambio, ni autorización previa para su modificación. Por tal motivo, se mantiene la observación respecto a estos dos últimos códigos presupuestales, en atención a lo establecido en el Manual Operativo del Programa y el Acuerdo Legal del préstamo BIRD 9360-CO, que exige aprobación previa y por escrito del Banco para cualquier modificación.

Adicionalmente, aunque el MEN no gestionó la autorización de modificación para todos los rubros presupuestales utilizados en la ejecución de gastos correspondientes a la vigencia 2024, se reconoce que parte de dichos cambios obedecen a la estructura institucional del Presupuesto General de la Nación. Esta estructura es definida en el marco del proceso presupuestal nacional, liderado por el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público (MHCP) y formalizada a través de la Ley de Presupuesto y Decreto de Liquidación.

Por lo anterior, se determina que, aunque persiste la observación sobre la omisión de solicitud formal para determinados rubros, no se configura una conducta con incidencia disciplinaria. En su lugar, se establece un hallazgo, que deberá ser abordado mediante un plan de mejoramiento.

Hallazgo para Plan de Mejoramiento.

Hallazgo No. 3. Baja ejecución Presupuestal en rubros de inversión para la vigencia 2024 MEN-PROMISE (D)⁵

El Ministerio de Educación Nacional, para la vigencia 2024, presentó una baja ejecución presupuestal en los rubros de Inversión del Programa PROMISE, con un 65,2%, situación generada por debilidades en la gestión administrativa y en la planeación presupuestal, la cual está enfocada a financiar actividades del Programa para mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes (PROMISE). Además, este nivel de ejecución de recursos, no guarda relación con el cumplimiento de indicadores (cumplimiento superior al 100%), evidenciando que con los recursos disponibles se podía cumplir metas mayores a las proyectadas.

Constitución Política de Colombia

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. (negrilla fuera de texto).

Artículo 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de

⁵ CGR Código APA - COH_5164_2025-1-AU-FI

la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable.

Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

Ley 87 de 1993. Artículo 2. Objetivos del sistema de control interno.

Decreto 111 de 1996, Estatuto orgánico del presupuesto.

Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. (negrilla fuera de texto).

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contrarenderse.

Decreto 1068 de 2015

Artículo 2.8.1.7.6. Ejecución compromisos presupuestales. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

El cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago.

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, se derogan la Ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la Ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario.

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 derechos humanos y 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. (...).

El Ministerio de Educación Nacional, con relación al programa PROMISE, presentó para la vigencia 2024 apropiación presupuestal definitiva por \$58.942.228.588, correspondientes a Gastos de Inversión. El detalle de la distribución del presupuesto se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 23. Ejecución Presupuestal vigencia 2024

Concepto	Vigencia actual			
	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Inversión	58.942.228.588	52.879.694.365	38.433.892.341	38.204.132.618
TOTAL	58.942.228.588	52.879.694.365	38.433.892.341	38.204.132.618

Fuente: Información suministrada por el MEN en su respuesta con radicado 2025EE0010922, punto 14.

Elaboró: Equipo Auditor

Con respecto a la ejecución presupuestal de inversión, se evidencia que los compromisos ascendieron a \$52.879.694.365, equivalentes al 90% del valor apropiado, sin embargo, solo se obligaron \$38.433.892.341, equivalente a 65,2% de la apropiación definitiva y se realizaron pagos por \$38.204.132.618, que representan el 64,8% del total apropiado.

Con fundamento a lo anterior, mediante comunicación radicado No. 2025EE0010922 del 27/01/2025, se requirió reporte de la ejecución detallada de gastos, vigencia 2024, del programa PROMISE, siendo reportada la siguiente información:

Cuadro No. 24. Ejecución Presupuestal de Gastos Vigencia 2024 - PROMISE

RUBRO PPTAL	REC	APR, VIGENTE	OBLIGACION	% EJECUCIÓN
C-2201-0700-23-20203C-2201074-02	14	24.023.249.473	10.007.842.163	41,7%
C-2201-0700-20-20203B-2201090-02	14	19.500.000.000	13.650.000.000	70,0%
C-2201-0700-23-20203C-2201074-01	14	12.253.004.902	11.640.075.965	95,0%
C-2201-0700-23-20203C-2201074-01	10	3.135.974.213	3.135.974.213	100,0%
C-2201-0700-23-20203C-2201074-03	14	30.000.000	-	0,0%
TOTAL		58.942.228.588	38.433.892.341	65,2%

Fuente: Ejecución de Gastos Auditoría Financiera PROMISE vigencia 2024

Elaboró: CGR.

Acorde con la información reportada por la entidad, resulta evidente que hay tres rubros con baja ejecución, incluso uno de ellos presenta nula ejecución.

Llama la atención que si bien la ejecución presupuestal de recursos de Inversión del PROMISE, presenta una ejecución de solo el 65,2%, no obstante se evidencia que los dos Indicadores reportados por la entidad muestran un cumplimiento superior al 100 %, incluso uno con un avance de un 223%, por lo anterior no hay coherencia entre las metas establecidas para cada indicador, con los recursos obligados en la ejecución presupuestal, ya que con un menor porcentaje de ejecución de los recursos lograron superar ampliamente las meta establecidas, evidenciando deficiencias en la definición de estas (metas subestimadas).

Cuadro No. 25. Reporte del estado de avance de los indicadores de desembolso DLI con corte a 31 de diciembre de 2024

Nº	Indicador PDO	Responsable	Meta 2024	Avance a 31/12/2024	% de avance a 31/12/2024	Descripción
4.2	Número de directivos docentes formados y acompañados por la línea de liderazgo pedagógico del	PTA	350	782	223%	Directivos Docentes que se acompañan en PTA de los

Nº	Indicador PDO	Responsable	Meta 2024	Avance a 31/12/2024	% de avance a 31/12/2024	Descripción
	PTA en un año dado (escalable)					4.111 EE Focalizados.
5.2	30 de 96 han sido formadas en la implementación de estrategias de recuperación de aprendizajes y/o desarrollo de habilidades socioemocionales	PTA	30	42	140%	Equipos de las ETC que se acompañan en PTA

Fuente: BM_ Informe de gestión 2024

Elaboró: CGR.

Lo anterior se generó por debilidades en la planeación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión, teniendo como resultado que el MEN- PROMISE solo alcanzó una ejecución del 65,2% de los recursos, afectando a la población beneficiaria de los proyectos de inversión, ya que no se ejecutaron en su totalidad. Además, al no formular metas coherentes con los recursos disponibles, se puede dejar de atender a un mayor volumen de población beneficiaria.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad

El Ministerio, dentro de los argumentos presentados, señaló lo siguiente:

(...)

“Teniendo en cuenta lo anterior, en 2024 priorizó el trabajo en la sede principal con el propósito de realizar una lectura de contexto que permitiera identificar las necesidades de los niños, niñas, adolescentes y jóvenes desde una perspectiva de formación integral.

(...)

Por esta razón, los desplazamientos a las diferentes sedes, que implican una inversión significativa, fueron proyectados para su ejecución en el marco de la Ruta en 2025.

Por otra parte, en el siguiente cuadro se evidencia la ejecución presupuestal del PROMISE vigencia 2024, sin que se desconozca los compromisos y también las obligaciones, así:

RUBRO	REC	APR, VIGENTE	COMPROMISOS	% COMPROMISOS	OBLIGACIONES	% OBLIGACIONES	RESERVAS
C-2201-0700-23-20203C-2201074-02	14	24.023.249.473	18.605.257.804	77,40%	10.007.842.163	41,7%	8.825.561.747
C-2201-0700-20-20203B-2201090-02	14	19.500.000.000	19.500.000.000	100,00%	13.650.000.000	70,0%	5.850.000.000
C-2201-0700-23-20203C-2201074-01	14	12.253.004.902	11.640.075.965	95,00%	11.640.075.965	95,0%	0
C-2201-0700-23-20203C-2201074-01	10	3.135.974.213	3.135.974.213	100,00%	3.135.974.213	100,0%	0
C-2201-0700-23-20203C-2201074-03	14	30.000.000	0	0,00%	-	0,0%	0
TOTAL		58.942.228.588	52.881.307.982	89,70%	38.433.892.341	65,2%	14.675.561.747

Por lo anterior, tal y como se evidencia en el cuadro anterior, se comprometió los recursos asignados en el presupuesto del programa PROMISE vigencia 2024 en un 89,7%. (...).”

Igualmente, el Ministerio argumentó que la ejecución también se vio afectada por la constitución de reservas y cita casos específicos:

“La prórroga del contrato CO1.PCCNTR. 6839609 de 2024 y la consecuente constitución de reserva por \$8.825 millones, se debió a situaciones presentadas tanto de orden público como de desastres naturales.

(...)

Así mismo los contratos suscritos con la Universidad Pedagógica CO1.PCCNTR.6844106 y Correagro CO1.PCCNTR.6517562, justificados en la constitución de reservas, según información reportada al Ente de Control en esta auditoría.

Para el rubro C-2201-0700-20-20203B-2201090-02, el valor no obligado corresponde al contrato suscrito con el ICFES por valor de \$5.850 millones, el cual también dio lugar a la constitución de la reserva según justificación sobreviniente.”

Análisis de la Respuesta

Si bien, el MEN indica que la ejecución de los compromisos ejecutados es de un 89,7 %, es importante aclarar que la ejecución real se mide contra obligaciones y estas evidencian un porcentaje de ejecución del 65,2%, como se verificó y plasmó en la observación presentada.

Por otro lado, en lo que respecta al argumento que la constitución de las reservas presupuestales, también explican en parte la baja ejecución, argumentado que algunas de estas reservas se constituyeron por problemas de orden público o desastres naturales, la entidad no aportó soportes documentales que prueben tales situaciones de fuerza mayor. Además, si bien indica que mediante Decreto 1372 del 13 de noviembre de 2024 se declaró “situación de desastre nacional”; se evidencia que la suspensión del contrato se da el 23 de diciembre de 2024, a tan solo 7 días del plazo inicial para la terminación del contrato y con un porcentaje del 60% faltante por ejecutar, por tanto, resulta claro que el incumplimiento del plazo inicial se dio por retraso en la ejecución y no por situaciones de orden público o desastre natural. Adicionalmente, para los otros tres contratos con la Universidad Pedagógica, UT por la Educación - Correagro e ICFES, no se adjuntan soportes que prueben la fuerza mayor para la constitución de las reservas, por tanto, estos argumentos no justifican la baja ejecución presupuestal.

Finalmente, en cuanto a las metas anuales del programa, la entidad argumenta que no existe una subestimación de las mismas y que estuvieron bien programadas, solo que fueron más eficientes en actividades de ejecución, sin embargo, al haberse cumplido las metas incluso en porcentajes del 223%, con un 65.2% de ejecución presupuestal, la CGR ratifica el hecho de las debilidades en su proyección, por la no correspondencia entre recursos y metas. Es más, si se aceptara el argumento del MEN, de eficiencia en actividades, estaría indicando que no requería todos los recursos asignados para cumplir sus actividades, máxime cuando tampoco se dio un ajuste de metas, buscando favorecer a una mayor cantidad de beneficiarios.

Por lo anterior, se mantiene lo observado, configurando hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 4. Planta Temporal - Funciones y Requisitos de los Formadores (D)⁶

En el proceso de verificación del Programa Todos Aprender (PTA), se identificaron deficiencias en los controles para verificar el cumplimiento de los requisitos de acreditación para el Nivel B1 del idioma inglés, establecidos en el Manual de Funciones y Competencias del Ministerio de Educación Nacional (MEN). Para la provisión de profesionales especializados con el rol de Formadores, para la implementación y acompañamiento del programa PTA, así como su actualización de hoja de vida en el SIGEP, acorde a lo establecido en Decreto Ley 019 de 2012 y Decreto 2106 de 2019

Ley 909 de 2004, artículo 21, empleos de carácter temporal.

La Ley 87 de 1993⁷, 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 Ley 019 de 2012, Obligatoriedad del Registro en SIGEP

Artículo 227 modificado por el artículo 155 del Decreto 2106 de 2019, establece que toda persona nombrada en un cargo o empleo público debe, *“(…) al momento de su posesión, registrar su hoja de vida, declaración de bienes y rentas, y los soportes correspondientes en el SIGEP, previa habilitación por parte de la unidad de personal de la correspondiente entidad”.*

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 1, 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, por el cual se prorroga la planta de empleos temporales para el Programa Todos a Aprender del Ministerio de Educación Nacional.

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”.*

Ley 1952 de 2019, Artículos 26 y 38.

⁶ CGR Código APA - COH_5165_2025-1-AU-FI

⁷ 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”, Artículo 1. *“Modifíquese el Manual de Funciones y de Competencias Laborales de los empleos temporales Profesional”.*

Manual Operativo del PROMISE, versión 1.0 vigente entre el 12 de septiembre de 2022 y hasta el 28 de septiembre de 2023.

Manual Operativo del PROMISE, versión 2.0 vigente a partir del 29 de septiembre de 2023.

En el marco de la auditoría, se verificó el funcionamiento y la ejecución del Programa PTA, con el objetivo de evaluar el cumplimiento de los indicadores de resultados, establecidos en el programa PROMISE, a cargo del Ministerio de Educación Nacional (MEN). La auditoría se centró en la revisión de los indicadores de resultados DLI3, DLI4 y DLI5 del PROMISE, que son clave para el éxito del programa, observando las siguientes situaciones frente a los criterios aplicados:

El Ministerio de Educación Nacional creó en el año 2011, la Planta de Empleo Temporal para el Programa Todos Aprender- PTA, esta planta temporal de 100 cargos de profesionales especializados, se ha prorrogado anualmente mediante acto administrativo, teniendo una baja rotación desde su creación. De ella hacen parte los *Profesionales Especializados Grado 21*, con rol de *Formador*, asignados al despacho del Ministro.

Actualmente, el pago de la nómina de esta planta está a cargo del proyecto de inversión *“Fortalecimiento de las condiciones para el logro de trayectorias educativas completas que contribuyan al desarrollo integral en la educación inicial, preescolar, básica y media”, financiado con recursos del Contrato de Préstamo BIRF 9360-CO.*

En el Manual de funciones y competencias del Ministerio de Educación Nacional-MEN, capítulo III Propósito Principal del cargo: Profesional Especializado código 2028 Grado 21, de la Planta de personal del Programa Todos Aprender, se establece como una de las funciones, la siguiente:

“Implementar bajo el rol de formador, la Ruta de Formación y Acompañamiento del Programa Todos Aprender a nivel de los Establecimientos Educativos y Secretarías de Educación que les sean asignados, en articulación con los tutores del Programa que le correspondan”.

El Gobierno Nacional, a través del Decreto 2268 del 29 de diciembre de 2023, prorrogó la vigencia de cien (100) empleos temporales denominados Profesionales Especializados, con el código 2028 y grado 21, para el desarrollo del programa de Tutorías para la Formación Integral y el Aprendizaje (PTAFI 3.0).

La fecha de terminación de la prórroga del acto de nombramiento de ochenta y cinco (85) empleos de Profesionales Especializados, Código 2028, Grado 21 previstos, fue el 31 de diciembre de 2023.

El Ministerio de Educación Nacional, mediante Resolución 025628 del 29 de diciembre de 2023, en el Artículo Primero, prorrogó el nombramiento de cincuenta (50) empleos

denominados Profesionales Especializados, Código 2028, Grado 21, de la planta temporal del Ministerio de Educación Nacional, hasta el 31 de diciembre de 2026.

En el Artículo Segundo, prorrogó el encargo de treinta y cinco (35) empleos, denominados Profesionales Especializados, Código 2028, Grado 21, de la planta temporal del Ministerio de Educación Nacional, hasta el 31 de diciembre de 2026, tal como se detalla en las páginas 2, 3 y 4 de la mencionada resolución.

En la prueba de recorrido realizado el 9 de febrero de 2025, en desarrollo de la fase de planeación de la presente auditoría, la funcionaria de la oficina de Recurso Humano, Calidad, Cobertura, Fortalecimiento y Permanencia del (MEN), manifestó al equipo auditor, que para la vigencia 2024 el programa contó con cinco (5) Coordinadores y setenta y ocho (78) Formadores, dando cumplimiento de los requisitos para ocupar los cargos respectivos y conformar la Planta Temporal del Programa Todos Aprender y así cumplir con los indicadores de resultados del PROMISE.

1. Requisitos Formadores - Manual de funciones y competencias: En el proceso de verificación del cumplimiento de los requisitos del Manual de funciones y competencias del MEN, establecidos para la acreditación de los profesionales especializados asignados a los empleos temporales, conforme a las normativas vigentes, se seleccionó una muestra representativa de treinta y dos (32) hojas de vida de los ochenta y tres (83) formadores que conforman la nómina de la planta temporal del programa Todos Aprender (PTA). Esta muestra representa el 38% de los Profesionales Especializados, Código 2028, Grado 21, del Ministerio de Educación Nacional.

Revisada las carpetas digitales entregadas, se evidenció que se presenta deficiencia en los controles para la provisión de la planta temporal, específicamente en la verificación de los requisitos, ya que ninguno de los profesionales revisados en la muestra, acredita la certificación del Nivel B1 del idioma inglés, lo cual es un requisito fundamental de los Conocimientos Básicos Esenciales, según lo establecido en el Capítulo V del Manual de Funciones y Competencias del Ministerio de Educación Nacional (MEN); igualmente, se observó que no se realizó la verificación de Client Connection, tal como lo solicitó el Banco Mundial en el Manual Operativo (M.O.P.), ya que de la muestra seleccionada, solo uno de los profesionales cumplía con la actualización en el SIGEP y en la información que se suministró por parte de la entidad, los funcionarios listados en la relación de Planta Temporal, anexada en las carpetas digitales, no cuentan con la documentación mínima exigida para formalizar su nombramiento.

Cuadro No. 26. Tabla hojas de vida Profesionales Especializados MEN.

Cedula	Observación
52202XXX	No Aporta hoja de vida
16253XXX	
7525XXX0	
66816XXX	
80545XXX	No Aporta certificaciones de experiencia.
51702XXX	No Aporta certificaciones de experiencia.
91235XXX	No aporta diplomas.

Información Suministrada MEN.

Elaboró: Equipo Auditor

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley 019 de 2012 y el Decreto 2106 de 2019, los cuales regulan la organización y actualización de los perfiles profesionales en el Sistema de Información y Gestión de la Educación Pública (SIGEP), es obligación del MEN garantizar la correcta acreditación y actualización de las hojas de vida de los profesionales en la plataforma. Sin embargo, se evidenció que no se ha dado cumplimiento pleno a estos procedimientos, lo cual compromete la eficacia en la implementación del programa y, por ende, el cumplimiento de los objetivos del mismo.

Las situaciones observadas y descritas en los numerales 1 y 2 se deben a deficiencias en la aplicación de controles de verificación oportuna y efectiva del cumplimiento de los requisitos del cargo de Formadores, según lo establecido en el Manual de Funciones y Competencias, así como en el cumplimiento del Manual Operativo del Programa (MOP). Como consecuencia, las debilidades identificadas podrían generar un impacto negativo en los resultados esperados y crear incertidumbre en términos de calidad y oportunidad de los productos que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) debe presentar, en el marco del compromiso adquirido con el Programa PROMISE, cofinanciado con recursos del crédito de la banca multilateral. Cabe resaltar que el MOP establece que el Programa Todos a Aprender (PTA), en su ejecución, debe contribuir al cumplimiento de los indicadores de resultado, DL1, DL2, DLI3, DLI4 y DLI5 del PROMISE.

Hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria.

Respuesta Entidad

El Ministerio de Educación Nacional, da respuesta en los siguientes términos:

Respecto a los requisitos que debían cumplir los formadores, el Ministerio indica que solo está obligado a verificar *“(…) únicamente el cumplimiento de requisitos mínimos de formación académica y de experiencia, establecidos en la norma, concretamente en el Decreto 1083 de 2015 y sus normas concordantes. Dicho decreto establece que los requisitos para el ejercicio de los empleos, incluidos los de carácter temporal, son únicamente los de formación académica y experiencia profesional, según lo definido en los manuales específicos de funciones y competencias laborales. Por lo tanto, no existen más requisitos en la norma que habiliten a la entidad a exigir condiciones adicionales”*.

(...)

“De esta forma se deja constancia de que las observaciones según las cuales “se identificaron deficiencias en los controles para verificar el cumplimiento de los requisitos de acreditación para el Nivel B1 del idioma inglés, establecidos en el Manual de Funciones y Competencias del Ministerio de Educación Nacional (MEN)” (...) carecen de sustento legal. Tales observaciones se refieren a conocimientos básicos o esenciales, los cuales no constituyen requisitos legalmente exigibles para el acceso a un empleo público”

En cuanto al numeral segundo Requisitos Formadores - Manual de funciones y competencias, la entidad indica, entre otras cosas, lo siguiente:

“Se evidencia que, los servidores públicos señalados en la muestra han ingresado al sistema, durante los últimos 2 años, y han actualizado componentes como experiencia docente, experiencia profesional y datos de contacto, Esta información es reportada directamente por el aplicativo SIGEP en línea”.

“Ahora bien, conforme al marco legal citado, no se establece como obligación expresa para la entidad la validación documental o verificación exhaustiva de la completitud de la información cargada por cada servidor en el SIGEP. En efecto, el deber funcional de actualización recae de manera directa sobre el funcionario, quien actúa bajo la presunción de veracidad y autenticidad de la información registrada, en virtud del principio de buena fe”.

“Por lo tanto, si bien la entidad puede adelantar acciones de verificación en el marco de controles internos o procesos de auditoría específicos, estas no constituyen un deber legal autónomo ni una condición para el cumplimiento del artículo 222 ibidem”.

“Con base en lo anterior, se concluye que la entidad ha dado cumplimiento a su obligación normativa al garantizar la actualización de las hojas de vida en SIGEP, no siendo exigible jurídicamente la validación de la completitud de la información registrada por cada servidor, salvo en los casos en que la ley lo requiera expresamente o cuando así lo exijan procesos de verificación específicos derivados del control fiscal, disciplinario o administrativo”.

Análisis de respuesta

Una vez analizada la información y los soportes entregados por el MEN se concluye lo siguiente:

En cuanto al cumplimiento del requisito de inglés B1, , la respuesta no tiene en cuenta la Resolución 020130 del 31 de 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”*, la cual, en su artículo 1, modifica el Manual de Funciones y Competencias Laborales de los empleos temporales de Profesional, estableciendo el requisito de un nivel B1 de inglés. Acorde con lo anterior, lo observado frente a este tema se mantiene.

Frente al argumento presentado por el Ministerio de Educación Nacional MEN, en el cual señala avances en el proceso de cargue y verificación de hojas de vida en el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público (SIGEP II), - Al respecto, este órgano de control considera lo siguiente:

En conformidad al Decreto 1083 de 2015. Es reglamentario del Sistema General de Gestión del Talento Humano en las entidades públicas, el SIGEP es el instrumento oficial de control y seguimiento de la función pública, y es obligatorio para todas las entidades del orden nacional, incluidas las que vinculan personal temporal o por planta transitoria.

“Es responsabilidad de las entidades públicas mantener actualizada la información de sus servidores públicos en el SIGEP, incluyendo la hoja de vida, los estudios, experiencia, y demás requisitos del cargo.”

Por tanto, la actualización en el SIGEP no constituye una acción futura o voluntaria, sino una obligación inmediata y continua, cuya omisión compromete los principios de transparencia, legalidad y mérito.

Durante la auditoría, se evidenció que a la fecha de corte de revisión:

1. No se encontraba actualizada la información de la totalidad del personal vinculado a la planta temporal del PTA.
2. No se logró verificar en SIGEP el cumplimiento de requisitos mínimos como títulos, experiencia o competencias específicas exigidas para los cargos.

La Contraloría General de la República considera que el argumento presentado por la entidad no subsana la observación formulada. Se reitera que: La actualización y cargue de la información en SIGEP no es una medida correctiva futura, sino una obligación legal y permanente de la entidad

Por lo anterior, los argumentos presentados por la entidad no desestiman la debilidad y falta de control frente a la observación y se confirma como hallazgo con incidencia Disciplinaria.

Hallazgo No. 5. Unidad Coordinadora del Programa - UCP - PROMISE – MEN⁸

En el desarrollo de la auditoría financiera de la vigencia 2024, se evidenció que el Ministerio de Educación Nacional (MEN) incumplió el acuerdo suscrito con el Banco Mundial a través del Contrato de Préstamo N° IBRD 9360-CO y lo establecido en el Manual Operativo del PROMISE, al no conformar la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), así como a la ausencia de un gerente permanente, afectando la adecuada coordinación y articulación general de los componentes del programa, evidenciada en las inconsistencias en la información reportada.

La Ley 87 de 1993⁹, 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.

A continuación, se presenta traducción a partir de documento remitido por el Ministerio de Educación Nacional:

“Contrato de Préstamo No. IBRD 9360-CO (Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes” – “PROMISE”) entre la Republica de Colombia y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento” (Versión de cortesía)

“(…) 3.01. El Prestatario declara su compromiso con los objetivos del Programa. A tal efecto, el Prestatario, a través del MEN y de la UApA, llevará a cabo el Programa de conformidad con lo dispuesto en el Artículo V de las Condiciones Generales y en el Anexo 2 del presente Contrato. (...)

*Anexo 2 Ejecución del Programa
Sección I. Acuerdos para la implementación
A. Instituciones del Programa*

⁸ CGR Código APA - COH_5132_2025-1-AU-FI

⁹ Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones

El Prestatario, a través del MEN y la UApA implementará las actividades del Programa. A tal fin:

1. El MEN mantendrá a lo largo de la implementación del Programa una Unidad Coordinadora del Programa (UCP), delegada al interior del Vice-Ministerio de Educación Preescolar, Básica y Secundaria (VEPBM) del MEN, dirigida por un gerente, con personal y con responsabilidades que incluyen, entre otras cosas (i) el monitoreo técnico y fiduciario general del Programa, (ii) la coordinación con las áreas pertinentes dentro del MEN, de la ejecución de las actividades del Programa; (iii) la coordinación de la recolección de datos para el seguimiento del desempeño de los indicadores y el reporte de los DLI, (iv) la coordinación de la verificación externa con el DNP; (v) el reporte de los estados financieros y la presentación de las solicitudes de desembolso al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y (vi) la realización de la ejecución cotidiana del Programa (...)

3. El MEN y la UApA nombrarán a un miembro clave del personal cada uno, que serán designados como puntos focales y serán responsables de: (i) supervisar la implementación del Programa de acuerdo a sus respectivas áreas de competencia, y (ii) asegurar la coordinación oportuna para alcanzar los DLIs acordados, y (iii) trabajar estrechamente con la UCP para la presentación de reportes.

4. Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 3.01 de este Acuerdo, y para facilitar la ejecución del Programa, el Prestatario, a través del MEN y la UApA, deberá: (a) ser responsable de la ejecución del Programa según lo establecido en las normas del Manual Operativo del Programa; (...)

B. Manual Operativo del Programa

1. El Prestatario, a través del MEN y la UApA, adoptará y ejecutará el Programa, de conformidad con las disposiciones de un manual (el Manual Operativo del Programa o "MOP") en forma y fondo satisfactorios para el Banco, que contendrá, entre otras cosas: (...) (b) las respectivas funciones y responsabilidades de las entidades participantes en el Programa; (c) la composición y responsabilidades de la UCP (...).

(Subrayado fuera de texto)

Condiciones Generales para Financiamiento del BIRF: Financiamiento de Programa por Resultados. Fecha de entrada en vigencia: 1 de abril de 2021.

“(...) Sección 7.02. Suspensión por el Banco

Si ocurre y subsiste cualquiera de los hechos descritos en los párrafos (a) hasta (m) de la presente Sección, el Banco podrá, mediante notificación a las Partes del Préstamo, suspender en todo o en parte el derecho del Prestatario a hacer retiros de la Cuenta del Préstamo. Tal suspensión subsistirá hasta que el hecho (o los hechos) que dio (o dieron) origen a la suspensión deje (o dejen) de existir, a menos que el Banco haya notificado a las Partes del Préstamo que el derecho a realizar retiros ha sido restablecido (...)

(b) Incumplimiento de Obligaciones.

- i. *Una Parte del Préstamo ha dejado de cumplir cualquier otra obligación estipulada en el Convenio Legal del cual sea parte o en cualquier Convenio para Productos Derivados.*
- ii. *La Entidad Ejecutora del Programa ha dejado de cumplir alguna obligación en virtud del Convenio del Programa o del Convenio Subsidiario (...).*

Manual Operativo del PROMISE, versión 1.0 (vigente entre el 12 de septiembre de 2022 y hasta el 28 de septiembre de 2023) y versión 2.0 (vigente a partir del 29 de septiembre de 2023).

“(...) Propósito y usuarios:

(...) El MEN y la UApA, en adelante los Ejecutores, tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento, actualización y divulgación del MOP, y las demás partes tienen la obligación de aplicar los procedimientos aquí establecidos para la implementación del Programa que a ellos les competen (...)

3.2.6 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, la 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:

- 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.

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:

- 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 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.
- 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”.

Ley 1474 de 2011. Por el 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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión de este lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

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.

Parágrafo 1o. El numeral 34 del artículo 48 de la Ley 734 de 2000 <sic, es 2002> quedará así:

No exigir, el supervisor o el interventor, la calidad de los bienes y servicios adquiridos por la entidad estatal, o en su defecto, los exigidos por las normas técnicas obligatorias, o certificar como recibida a satisfacción, obra que no ha sido ejecutada a cabalidad. También será falta gravísima omitir el deber de informar a la entidad contratante 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 se presente el incumplimiento. (...) (Subrayado fuera del texto).

Resolución No. 015832 del 18 de diciembre de 2019 del MEN, por el cual se adopta el Manual de Supervisión e Interventoría del MEN.

“7.4. Ejercicio de la supervisión e interventoría

Los supervisores e interventores tienen las siguientes obligaciones:

(...)

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 (...)

5.) Solicitar informes, llevar a cabo reuniones, integrar comités y desarrollar otras herramientas encaminadas a verificar la adecuada ejecución del contrato/convenio. (...)

8.) Informar al MEN de los hechos o circunstancias que puedan constituir actos de corrupción tipificados como conductas punibles, o que pongan en riesgo el cumplimiento del contrato/convenio, así como entregar los soportes necesarios para que se desarrollen las actividades correspondientes. (...)

20.) Exigir la calidad y correcto funcionamiento de los bienes, obras y servicios contratados y abstenerse de dar el respectivo cumplimiento a satisfacción, si estos no se ajustan a las calidades, cantidades y especificaciones técnicas exigidas en el contrato/convenio. En caso de que aplique, exigir las garantías del fabricante. (...)

22.) Conceptuar sobre la calidad de los informes producidos por el contratista, realizando los comentarios o recomendaciones que procedan, así como solicitar los ajustes que considere necesarios previo a la aprobación de los servicios, obras o bienes contratados. (...)

24.) Adoptar durante la ejecución del contrato/convenio, todas las medidas que sean necesarias para asegurar y mantener las condiciones técnicas, profesionales, económicas y financieras ofertadas por el contratista. (...)

29.) Autorizar los pagos al contratista, previa verificación del cumplimiento del objeto dentro del contexto estipulado y de la certificación de que el contratista se encuentra al día en el pago al Sistema de Seguridad Social Integral y parafiscales, lo cual incluye el Sistema de Riesgos Laborales (...)"

En el desarrollo de la auditoría financiera al PROMISE, para la vigencia 2024, se solicitó al Ministerio de Educación Nacional – MEN, remitir la estructura y composición del equipo conformado para la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), junto con sus nombres, cargos, funciones específicas dentro del programa y acto de nombramiento, para la vigencia comprendida del 01/01/2024 al 31/12/2024 (1 de febrero de 2025).

El Ministerio de Educación Nacional da respuesta, anexando las actas de posesión y renuncia de los funcionarios que se relacionan a continuación, sin que se especifique sus funciones dentro del Programa “PROMISE”:

Cuadro No. 27. Relación de funcionarios PROMISE

Nombre	Cargo
Olga Lucia Fuentes	Director técnico en la dirección de Cobertura y Equidad del. VEPBM
Olga Elvira Acosta Ámel	Director técnico en la dirección de Cobertura y Equidad del. VEPBM
María Cecilia Gaitán Roso	Asesor Despacho VEPBM
Dora Inés Ojeda Rincón	Sub director Técnico de relacionamiento de la ciudadanía
Oscar Gustavo Sánchez Jaramillo	Aceptación de renuncia (26/08/2024). Viceministerio de Educación Preescolar Básica y Media
Mauricio Katz García	Encargado de las Funciones VEPBM (26/08/2024). Director Técnico
Gloria Mercedes Carrasco Ramírez	Viceministerio de Educación Preescolar Básica y Media. Fecha de Posesión (16/09/2024)
Ilich León Gustavo Ortiz Wilches	Dirección de Fortalecimiento a la Gestión Territorial
Yeimy Paola Aristizábal Rodríguez	Jefe oficina Asesora
Patricia Ovalle Giraldo	Sub Director Técnico
Solman Yamile Diaz Ossa	09/09/2024. Director Técnico

Fuente: Información reportada por MEN

Elaboró: Equipo Auditor

Adjuntan correos electrónicos remitidos por el Viceministerio de Educación Preescolar Básica y Media, enviado el 23 de febrero de 2024, informando el nombre de quien ha venido asumiendo el rol de Unidad Coordinadora del Programa del Crédito BIRF 9360- CO desde el inicio de año, al ser parte del equipo técnico y financiero y que estará en esta posición mientras se surten los tramites de nombramiento de la asesora del Despacho del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media que asumiría este rol.

Posteriormente hay un segundo correo, enviado el 06 de junio de 2024 al Banco Mundial, al Departamento Nacional de Planeación (DNP) y al Ministerio de Hacienda, designando a una funcionaria del nivel asesor del VPBM, en el rol de Unidad Coordinadora del Programa de Crédito BIRF 9360-CO.

En el caso del funcionario mencionado en el primer correo, prestó sus servicios profesionales al Ministerio de Educación Nacional (MEN) a través del contrato de Prestación de Servicios CO1.PCCNTR.5774282, suscrito con fecha de inicio 25/01/2024 y

fecha de terminación (31/08/2024). Revisados y analizados los informes de ejecución y cumplimiento de las obligaciones de este contrato, no se evidencia documento alguno que lo asigne como Gerente del Programa, por el contrario, los informes 1, 2 y 3 dan cuenta que cumplió actividades de apoyo al programa y en las obligaciones 3 y 4 describe las siguientes actividades:

- *“Se apoyó el espacio de auditoría con la Contraloría General de la República del préstamo BIRF 9360-CO mediante la construcción de la presentación y recopilación de información del proceso para el período 2023, Apoyar desde el ámbito financiero la supervisión de los convenios y contratos del despacho, en la revisión de los informes, actas de seguimiento, informes de recursos entregados en administración, liquidación o cierre de contratos y demás documentos que de acuerdo con el Manual de Contratación del Ministerio se deban presentar”.*
- *“Se apoyo el proceso de auditoría del crédito BIRF 9360-CO mediante la consolidación de las respuestas a las solicitudes de información de la Contraloría General de la República (CGR) a través de oficio y durante la prueba de recorrido”.*
- *“Organizar, moderar y sistematizar reuniones de trabajo internas del Ministerio de Educación Nacional, e interinstitucionales con el Gobierno Nacional y las entidades territoriales para el logro de los objetivos propuestos en el marco de los planes estratégicos del VEPBM: Se generaron las pruebas de recorrido con la Contraloría General de la República en el marco de la auditoría del programa PROMISE”.*

En los informes 3, 4 y 5 no se evidencia ninguna actividad relacionada con el desarrollo y los direccionamientos del Programa PROMISE.

En cuanto a la designación de la asesora del VPBM, no hay acto administrativo que la asigne como gerente de la Unidad Coordinadora del Programa, ni para la conformación de la misma.

El Manual Operativo del Programa (MOP), en su punto 3.6.2. Unidad Coordinadora del Programa (UCP), indica: *“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 UAyA, el DNP, la MHCP y la CGR. Este Asesor funge como Coordinador General del Programa y es la cabeza de la UCP”.*

De acuerdo con lo anterior, la CGR evidencia que durante la vigencia 2024, el MEN no constituyó la Unidad Coordinadora del Programa - UCP y solamente asignó dos profesionales, en diferentes periodos, que contractualmente tenían a cargo obligaciones de apoyo administrativo con el Programa PROMISE.

La situación observada se presentó por deficiencias en la gestión administrativa, por el no cumplimiento y aplicación de los acuerdos establecidos en el marco de la operación de crédito suscrita entre el Gobierno Colombiano y el BIRF *“Préstamo No. IBRD 9360-CO”* y los lineamientos del Manual Operativo del PROMISE.

La ausencia de una designación formal del gerente evidencia una deficiencia en la gestión administrativa, al no cumplir con los procedimientos establecidos para la formalización de cargos y funciones según el MOP.

La no conformación de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP), dificulta la coordinación y articulación de información en general, entre las áreas ejecutoras del “PROMISE”, dificultando la consolidación de informes, la gestión financiera y la coordinación interinstitucional, riesgo que se materializó y evidenció en la información reportada, al presentar inconsistencias los reportes efectuados por diferentes áreas, sobre temas idénticos.

Igualmente, incrementa el riesgo de una posible sanción, como una eventual suspensión para realizar retiros de la cuenta del préstamo, según las condiciones generales para el financiamiento del BIRF de programas por resultados y por ende riesgo de incumplimiento en los objetivos y las metas del PROMISE.

Lo observado igualmente se evidenció en la Auditoría Financiera de la Vigencia 2023, por lo cual la deficiencia es reiterativa.

Hallazgo para Plan de Mejoramiento.

Respuesta de la Entidad

El Ministerio indica que *“ha cumplido a cabalidad con las funciones y responsabilidades acordadas con el Banco Mundial...”*, sin que haya recibido observaciones del organismo multilateral, indicando que designó a una asesora del Viceministerio de Educación Preescolar, Básica y Media”, en el rol de Unidad Coordinadora del Programa, lo cual fue informado vía correo electrónico al Banco Mundial el 06 de junio de 2024 y aceptada como contraparte por parte del organismo financiero.

Adicionalmente, el MEN indica que en el *“formato 2. Compromisos laborales y competencias comportamentales”*, se concertaron los siguientes compromisos laborales:

- *“(…) Coordinar la UCP programa PROMISE atendiendo los lineamientos del manual operativo del Crédito, con el Banco Mundial para la consolidación y entrega de los informes de seguimiento técnico y financiero del MEN y la UApA.*
- *Supervisar y gestionar el cumplimiento oportuno del cronograma de resultados previstos por el Banco Mundial para el cumplimiento de los objetivos del programa y del Viceministerio. (…)*

...

“Por otra parte, es fundamental anotar que dentro del manual de Operación del Programa no se estipulan procedimientos para la formalización de roles (cargos) y funciones según el MOP. La conformación de la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) y la designación del asesor responsable de la UCP ha sido avalado y aceptado por el Banco Mundial, sin ninguna declaración de objeción, observación o sanción a la fecha”.

Además, señala que, desde la suscripción del contrato y la expedición del Manual Operativo del Programa, el MEN constituyó la Unidad Coordinadora del Programa – UCP y definió las dependencias que la conforman y designó la persona responsable de esta Unidad. Igualmente, indica que esta unidad coordina la preparación de informes semestrales financieros y de gestión, los cuales han sido aprobados por el Banco Mundial, así como las aprobaciones de los desembolsos.

Análisis de la respuesta

La respuesta de la entidad no desvirtúa lo observado, por cuanto si bien hay correo electrónico informando la designación de la funcionaria del nivel asesor, como Unidad Coordinadora del Programa, la entidad no aportó acto administrativo que así lo pruebe, además que de lo consignado en el formato 2 Compromisos laborales, aportado por el ministerio, las actividades concertadas evidencian claramente que cumple un rol de coordinación, lo cual no significa que esa actividad reemplace la constitución de una Unidad Ejecutora, máxime cuando esta Unidad, según el MOP, debe tener en cuenta tanto a MEN como a UApA.

En cuanto a la afirmación que desde el mismo Manual operativo se constituyó la Unidad, esto no corresponde a la realidad, ya que el Manual lo que hace es plasmar la exigencia expresa de que se constituya esta Unidad, esto es, que se formalice, lo cual a la fecha no se ha dado.

Por tanto, lo observado se mantiene, configurando hallazgo para Plan de Mejoramiento.

Hallazgo No. 6. Contrato CO1.PCCNTR.6517562 (D - F)¹⁰

En la ejecución del contrato identificado con el número CO1.PCCNTR.6517562, suscrito con CORREAGRO, que es la Sociedad Comisionista contratada con el objeto de adelantar ante Bolsa Mercantil la selección del operador logístico para desarrollar los eventos del MEN, se evidenció el desarrollo de eventos donde asistieron personas que no guardaban relación con el programa PROMISE, y por las cuales el MEN incurrió en gastos, que al ser avalados por supervisión, fueron pagados al contratista, generando daño al patrimonio público en cuantía de \$69.669.299. Entre los asistentes se encontró la participación de funcionarios de la JEP, Consejería de Paz, entre otros.

Esta omisión en el ejercicio del rol de supervisión se generó por deficiencias en el control y seguimiento de la supervisión, afectando el principio de eficiencia en la administración de los recursos públicos.

Ley 80 de 1993, “Estatuto General de Contratación de la Administración Pública”, en sus artículos:

“Artículo 4. De los derechos y deberes de las entidades estatales.

Numeral 1. Exigirán del contratista la ejecución idónea y oportuna del objeto contratado. Iguales exigencias podrán hacer al garante.

Numeral 2. Adelantarán las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garantías a que hubiere lugar.

Numeral 5. Exigirán que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos mínimos previstos en las normas técnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas técnicas colombianas o, en

¹⁰ CGR Código APA - COH_5165_2025-1-AU-FI

su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.

Numeral 6. Adelantarán las acciones conducentes a obtener la indemnización de los daños que sufran en desarrollo o con ocasión del contrato celebrado (...)

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 2 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.

Numeral 1. 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”.

Numeral 4. Las actuaciones de los servidores públicos estarán presididas por las reglas sobre administración de bienes ajenos y por los mandatos y postulados que gobiernan una conducta ajustada a la ética y a la justicia”.

Ley 610 de 2000, por la cual se establece el trámite de los procesos de responsabilidad fiscal de competencia de las contralorías.

Artículo 3. Gestión Fiscal. para los efectos de la presente ley, se entiende por gestión fiscal el conjunto de actividades económicas, jurídicas y tecnológicas, que realizan los servidores públicos y las personas de derecho privado que manejen o administren recursos o fondos públicos, tendientes a la adecuada y correcta adquisición, planeación, conservación, administración, custodia, explotación, enajenación, consumo, adjudicación, gasto, inversión y disposición de los bienes públicos, así como a la recaudación, manejo e inversión de sus rentas en orden a cumplir los fines esenciales del estado, con sujeción a los principios de legalidad, eficiencia, economía, eficacia, equidad, imparcialidad, moralidad, transparencia, publicidad y valoración de los costos ambientales.

Artículo 6. Daño patrimonial al Estado. para efectos de esta ley se entiende por daño patrimonial al Estado la lesión del patrimonio público, representada en el menoscabo, disminución, perjuicio, detrimento, pérdida o deterioro de los bienes o recursos públicos, o a los intereses patrimoniales del estado, producida por una gestión fiscal antieconómica, ineficaz, ineficiente e inoportuna, que en términos generales, no se aplique al cumplimiento de los cometidos y de los fines esenciales del estado, particularizados por el objetivo funcional y organizacional, programa o proyecto de los sujetos de vigilancia y control de las contralorías.

Dicho daño podrá ocasionarse por acción u omisión de los servidores públicos o por la persona natural o jurídica de derecho privado, que en forma dolosa o culposa produzcan directamente o contribuyan al detrimento al patrimonio público.

Ley 1952 de 2019, artículos 26, 27 y 38

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.

*Cuando se tiene el deber jurídico de impedir un resultado, no evitarlo, pudiendo hacerlo equivale a producirlo.
(...)*

*Artículo 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:
(...)*

3. Cumplir con diligencia, eficiencia e imparcialidad el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o perturbación injustificada de un servicio esencial, o que implique abuso indebido del cargo o función.”

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, definió que:

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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la extensión de este lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio 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 e Interventoría del MEN:

7.4. Ejercicio de la supervisión e interventoría Los supervisores e interventores tienen la siguiente obligación: (...)

32. Mantener actualizada en la plataforma SECOP, toda la ejecución contractual de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1712 de 2014 y Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 numeral 2.1.1.2.1.8 (...)

Manual Operativo del Programa, que establece los gastos financiables con recursos del PROMISE.

El Ministerio de Educación Nacional, suscribió contrato CO1.PCCNTR.6517562 con CORREAGRO (comisionista de la bolsa), por valor de \$43.834.888.950, de los cuales \$6.943.245.746 corresponden a PROMISE (recursos de crédito – 14), cuyo objeto es: *“contratar la sociedad comisionista miembro de bolsa que celebrará en el mercado de compras públicas – MCP – de la bolsa mercantil de Colombia S.A. BMC- la negociación o negociaciones necesarias para adquirir la prestación de servicios especializados de operador logístico para la planeación, organización, producción y ejecución de los eventos y actividades de carácter local, nacional e internacional que se requieran en desarrollo de los planes, programas, proyectos y metas del Ministerio de Educación”,* con plazo de ejecución desde el 02 de agosto de 2024 al 31 de diciembre de 2024. Producto de este contrato, el operador logístico seleccionado fue UT por la Educación 2024, contratista encargado de desarrollar los eventos programados por el MEN.

De acuerdo con la información reportada por el Ministerio de Educación Nacional – Subdirección Administrativa (supervisor y apoyos a la supervisión), durante el segundo semestre del año 2024 se llevaron a cabo diversos eventos que fueron objeto de seguimiento y verificación por parte del supervisor del contrato. En este proceso, se revisó la integralidad de cada evento, asegurando que contaran con una fuente de financiación claramente identificada y debidamente asociada a un rubro presupuestal específico.

Asimismo, se verificó que el objeto de cada evento estuviera alineado de forma directa con el valor presupuestal asignado, garantizando la coherencia entre la actividad ejecutada y los recursos comprometidos. Estos eventos fueron vinculados a un número de identificación único, el cual a su vez fue relacionado con el rubro presupuestal correspondiente, permitiendo así una trazabilidad clara y ordenada del gasto público.

La organización logística de los eventos estuvo a cargo de las Áreas Misionales del Ministerio de Educación Nacional (MEN), quienes se encargan de coordinar los requerimientos específicos y de establecer los objetivos de cada actividad. Estas necesidades son remitidas al supervisor del contrato, quien actúa como responsable de la supervisión de la ejecución contractual.

Es el supervisor quien valida y autoriza la realización del evento, previa verificación de que este se encuentre alineado con los objetivos, metas y finalidades del programa. Esta

revisión busca asegurar que cada actividad tenga justificación técnica y esté enmarcada dentro de las disposiciones contractuales y presupuestales vigentes.

Una vez analizada la información relacionada con la celebración de los eventos ejecutados durante el año 2024, se determinó que algunos de los asistentes a dichos eventos no guardaban relación directa con las actividades contempladas en la operación y desarrollo del Programa PROMISE (en el caso de los funcionarios del MEN, sus gastos se cargan al rubro de viáticos), como se detalla a continuación:

Cuadro No. 28. Gastos Viáticos

No. del evento	Nombre del Asistente	Cargo o Rol que tiene en la institución Educativa, Organización, Entidad Pública o Colectiva al cual pertenece.
56	Solman Yamile Diaz.	DC. (E)
	Nancy Martinez Alvarez	Asesora
	Sandra Viviana Olaya Nieto	Asesora
67	Sandra viviana Olaya Nieto	Asesora VEPBM
	Paolo Ferroni Urrea	Consejería de Paz
	Alexandra Bernal Pardo	Consejería de Paz
	Mónica Marcela Ramírez Ospina	Contratista
	Andrea Del Pilar Gonzalez Ochoa	Profesional especializado
	Esther Judith Polo Zabala	Contratista Educapaz
	Rodrigo Mogollón Carretero	Contratista JEP
	Daniela Muñoz Morales	Consultorio Educapaz
	David Esteban Arteaga Rojas	Contratista JEP
	Edna Margarita Vargas Romero	Contratista JEP
	Miguel Ángel Franco Ávila	Educapaz
	Maria Andrea Rocha Solano	Contratista JEP
	Maria Paula Lizarazo Angulo	Consultora JEP
	Carolina Cetina Zorro	Consejera de Paz-Líder Reincorporación
	Aguas Arrieta	Asesor JEP
106	Leonardo Antonio Carvajal	Secretaria-Prof Universitario
	Carolina Guzman Ortiz	Prof Universitario
	Jhon Jairo Laverde	Ministerio-Prof Universitario
	Jorge Orlando Soto	Director de Calidad MEN
107	Cruz Mery Salazar Mendoza	Profesional S.E Choco
	Lucy Estela Gallego	Profesional S.E Choco
	Yanny Gisela Hinestroza	Profesional S.E Choco
	Yuly Marina Rivas Castillo	Profesional S.E Choco
108	Aura Yaneth Sayo Gutiérrez	Ministerio de Educación
	Yency Castro Ramirez	MEN
	Gloria Yeanette Incon Aponte	MEN
	Doris Morales	MEN
110	Viviana Paola Medina Hernández	ICBF
	Luz Stella Enríquez Cabana	Líder de Calidad Educativa
116	Jor Camilo Thomas Fernández	Secretaria de Educación -Calidad
174	Mirtha Nohemy Zamurio Ordoñez	#N.D
178	Ana Carolina Villota Castro	Líder Calidad SED Caquetá
179	Jorge Flores Vásquez	SEC PU
	Alba Elisa Gonzáles	SED Ministerio
225	Sonia Rincón Rodríguez	MEN
	Ilsy Victoria Quiñones Valencia	Líder de Calidad Secretaria de Educación
	Claudia P Palacio E	Asesor
	Bernardo Geovani Olivo Jurado	Asesor
	Hernán Ardila Caicedo	Tec. Administrativa
	Paulino Montaña Montaña	Tec. Administrativa
	Julio Marcial Salcedo Quiñonez	Facilitador
	Oscar Chavarro Vargas	Diseñador
	Telmo Angulo	Líder Artístico
239	Libia Yanira Cortes Cortés	Diseñador
	Maria Masuraida Cortes Guerrero	Líder Artístico
239	Marcela Aristizábal	Sec. De Educación

No. del evento	Nombre del Asistente	Cargo o Rol que tiene en la institución Educativa, Organización, Entidad Pública o Colectiva al cual pertenece.
255	Tatiana Realpe Conde	Apoyo Profesional
274	José Hildo Pete	Secretario Técnico
	Ana Carolina Contreras	Delegada
	Olga Patricia Muñoz	Contratista
	Yessica Pacheco M	Asesor
284	Alberto José González	Ingeniero de Sistema
289	Carlos Andrés Ospino Martinez	Funcionario
	Ana Milena Astro Vergara	Funcionaria
292	Wilton Gastelbondo García	Líder de Calidad
293	Jhon Jairo Rivera Lugo	Profesional de Apoyo
295	José Luis Trejos López	Abogado
296	Luis Iturriago	Administrativo
	Mairys Martínez	Bibliotecaria
297	Kelly Johana Roja Sibaja	Secretaria
	Maria Alejandra Payares G	Secretaria
	Yeraldine Castro Salas	Secretaria
	Bertilda Magola Sands P	Secretaria
298	Cesar Javier Benítez Arias	Ingeniero Industrial
	Diana Marcela Gomez	Líder de la Unidad
	Jhon Jairo Giraldo	Acompañante
299	Lucy Maria Suarez Vargas	Líder de Calidad
	Nabys Judith Guerrero	Directora Rural
300	Luz Yadira Rubio Sabogal	Representante
	Martha Elci Diaz	Delegada
	Maria Victoria Ruedas	Psicóloga
303	Elga Rincón Méndez	Secretaria de E- Calidad
306	Antonio José Vélez Melo	Funcionario
	Fabian Badillo Ramos	Funcionario
	Maritza Torres	Directora de Proyecto
361	Felisa Ramirez	Supervisor
	Iracy Dosantos Pinto	P.U Calidad
368	Ingrith Mahemy Yalanda	Practicante
	Olga Patricia Muñoz	Administrativa
402	Daniela Izquierdo	Técnico Administrativo
	Luis Alberto Suarez	Sub Secretario de Calidad
521	Elga Rincón Mendez	Área de Calidad
551	Ana Carolina Contreras Jiménez	Delegada
	José Hildo Pete	Secretario
	Olga Patricia Muñoz	Administrativa
	Sandra Vivana Olaya Nieto	Asesora
589	Carlos Saavedra Muñoz	Asesor
	María Brigitte Bravo Osorio	Asesora
	Poliana Carolina Otalora Cruza	Relatora
	Sandra Lucrecia Carvajal Sichaca	Analista
	German Alberto Delgado Gutiérrez	Analista
	Lady Marcela Cascavita	Asesora de Despacho
	Nicolas Ramirez Vargas	Estadístico
	Jeimy Lorena Romero Padilla	Analista
	Olga Patricia Muñoz	Administrativo
	Patricia Elena Arrieta Aguas	Asesora

Fuente: Mesa de trabajo 28 abril soportes Eventos UT por la Educación 2024 - Ministerio de Educación Nacional
 Elaboró: Equipo auditor CGR – Auditoría Promise V-2024

En la revisión realizada sobre la ejecución y desarrollo de los eventos, se identificó que treinta y dos (32) de estos eventos presentan irregularidades en el registro de asistencia, lo cual generó un sobrecosto en su realización, ya que de los tres mil doscientos setenta y siete (3.277) asistentes convocados, noventa y nueve (99) asistentes no tenían ninguna relación, vinculación ni delegación oficial, que justificara su participación en dichos eventos del programa PROMISE.

Al identificar a los asistentes que no guardaban relación ni vínculo alguno con el programa, se determinó que su inclusión generó un sobrecosto en la ejecución de cada evento, toda vez que a cada uno de ellos se les asignó un valor individual sin justificación institucional, afectando así la eficiencia en el uso de los recursos públicos como se explica en el siguiente cuadro.

Cuadro No. 29. Diferencias de los asistentes a los eventos
Relación de Eventos UT por la Educación MEN 2024 - CO1.PCCNTR.6517562

1. EVENTO No.	2. COSTO REAL DEL EVENTO	3. COSTO TOTAL DEL EVENTO - VIATICOS	4. No. DE CONV.	5. No. DE ASIS.	6. COSTO INDIVIDUAL POR ASIS. (3/5)	7. VALOR ALIMENTACION	8. VALOR ALOJAMIENTO	9. VALOR TIQUETES	10. TOTAL, VIATICOS (7+8+9)	11. No. DE PERSONAS QUE NO TIENEN RELACIÓN CON EL PROMISE	12. TOTAL, NO JUSTIFICADO POR EVENTO (6 x 11)
56	3.849.928	3.849.928	80	47	81.913	0	0	0	-	3	245.740
67	82.459.240	72.342.086	130	101	716.258	551.608	3.883.132	5.682.414	10.117.154	15	10.743.874
106	243.633.740	83.369.240	161	144	578.953	43.232.264	57.921.518	59.110.718	160.264.500	4	2.315.812
107	252.036.470	154.914.838	190	159	974.307	16.100.054	67.666.813	13.354.765	97.121.632	4	3.897.229
108	219.492.611	105.888.058	164	155	683.149	21.822.985	91.781.568	0	113.604.553	5	3.415.744
110	75.888.328	73.821.050	125	123	600.171	413.706	1.653.572	0	2.067.278	2	1.200.342
116	129.396.638	87.812.640	169	170	516.545	7.998.314	33.585.684	0	41.583.998	1	516.545
174	133.341.974	74.436.257	115	104	715.733	11.273.485	47.632.232	0	58.905.717	1	715.733
178	54.891.805	54.891.805	186	166	330.674	0	0	0	-	1	330.674
179	102.133.111	63.416.975	166	172	368.703	7.446.706	31.269.430	0	38.716.136	2	737.407
225	42.005.408	34.721.205	67	65	534.172	1.344.544	5.939.659	0	7.284.203	10	5.341.724
239	122.362.347	94.644.628	165	165	573.604	5.274.750	22.442.969	0	27.717.719	1	573.604
255	13.806.201	11.311.660	10	20	565.583	310.279	2.184.262	0	2.494.541	1	565.583
274	374.513.183	313.285.532	80	60	5.221.426	0	0	61.227.651	61.227.651	4	20.885.702
284	102.331.166	48.684.184	126	122	399.051	10.342.647	43.304.335	0	53.646.982	1	399.051
289	116.665.565	94.325.087	221	207	455.677	4.240.485	18.099.993	0	22.340.478	2	911.354
292	6.624.199	6.624.199	58	46	144.004	0	0	0	-	1	144.004
293	6.042.420	6.042.420	52	23	262.714	0	0	0	-	1	262.714
295	4.276.875	4.276.875	60	58	73.739	0	0	0	-	1	73.739
296	4.171.917	4.171.917	60	59	70.710	0	0	0	-	2	141.421
297	6.992.376	6.992.376	60	27	258.977	0	0	0	-	4	1.035.908
298	4.046.168	4.046.168	57	67	60.391	0	0	0	-	3	181.172
299	7.039.903	7.039.903	60	52	135.383	0	0	0	-	2	270.766
300	4.069.018	4.069.018	54	32	127.157	0	0	0	-	3	381.470
303	3.408.433	3.408.433	44	36	94.679	0	0	0	-	1	94.679
306	3.849.942	3.849.942	53	54	71.295	0	0	0	-	3	213.886
361	2.248.786	2.248.786	16	13	172.984	0	0	0	-	2	345.967
368	269.916.147	123.740.636	197	199	621.812	25.128.537	83.922.824	37.124.150	146.175.511	2	1.243.624
402	7.973.090	7.973.090	60	54	147.650	0	0	0	-	2	295.300
521	12.407.769	12.407.769	123	99	125.331	0	0	0	-	1	125.331
551	67.277.533	32.368.220	23	21	1.541.344	1.654.824	15.251.393	18.003.096	34.909.313	4	6.165.375
589	81.670.008	60.157.842	105	102	589.783	1.086.365	5.639.380	14.786.421	21.512.166	10	5.897.828
TOTALES	2.560.822.299	2.560.822.299	3237	2922	158.221.553	158.221.553	532.178.764	209.289.215	899.689.532		69.669.300

Elaboró: Equipo auditor CGR – Auditoría Promise V-2024

Lo anterior evidenció una deficiencia en el ejercicio de la supervisión contractual, relacionada con la falta de control sobre la pertinencia de los asistentes a eventos financiados con recursos del programa PROMISE, en el segundo semestre de 2024, ya que pese a que se reportaron procedimientos de validación y trazabilidad presupuestal, se identificó que algunos de los asistentes a los eventos no guardaban relación directa con los objetivos del programa, sin que se evidenciaran acciones de control o correctivas por parte del supervisor. Además, hay ausencia de un procedimiento riguroso y documentado por parte del supervisor del contrato para verificar y justificar la pertinencia de los asistentes a los eventos y su alineación con los objetivos del programa PROMISE, unido a una débil implementación de mecanismos de trazabilidad que permitan evidenciar la contribución efectiva de cada evento al cumplimiento del objeto contractual.

La falta de control en la validación de los participantes y la débil trazabilidad de los eventos podrían derivar en un uso ineficiente o indebido de los recursos públicos, afectando los principios de eficiencia, transparencia y responsabilidad. Esta situación dificulta además el ejercicio del control fiscal, al no contar con información verificable que sustente el

cumplimiento de los fines públicos previstos, en contravía del artículo 52 de la Ley 80 de 1993 y del deber legal de remitir información completa y confiable a los órganos de control.

Hallazgo con presuntos alcance disciplinario y fiscal, por \$69.669.299, estimado con base en el costo unitario por asistente, calculado a partir del monto facturado por cada evento.

Respuesta entidad

El Ministerio describe la justificación de la participación y el rol desempeñado por las 99 personas identificadas en cada uno de los eventos en cuestión, citando casos de funcionarios MEN, contratistas, asesores y aliados estratégicos. Al respecto indica lo siguiente:

“(...) Es importante tener en cuenta que la alineación de la estrategia general del programa requiere la presencia de funcionarios del Ministerio, quienes socializan la política y sus instrumentos conforme a sus competencias temáticas, en desarrollo de la agenda prevista y como parte de la articulación interinstitucional necesaria para el cumplimiento de los objetivos de cada evento. En este contexto, la aprobación de cada evento se realizó por la supervisión del contrato, conforme a la función 7 del procedimiento “REVISAR Y APROBAR SOLICITUD DE EVENTO (...)”

“En consecuencia y con base en las necesidades de la dependencia líder del evento para cumplir con los objetivos, se garantizó el buen uso del recurso público sin generar sobrecostos en la realización de estos, controlando desde Dirección de Calidad del Viceministerio de Educación Preescolar Básica y Media las personas convocadas y asistentes al evento, según el rol definido en la planeación para el desarrollo de los mismos (...)”

...

“Es importante precisar que las áreas misionales del Ministerio son las encargadas del relacionamiento con los grupos de interés en los temas de su competencia. En este sentido, teniendo en cuenta la justificación del punto anterior, en el cual se sustenta la razón para que las personas mencionadas participaran en el desarrollo de cada uno de los eventos referidos, se demuestra el control que desde la Dirección de Calidad del Viceministerio de Educación Preescolar Básica y Media se realizó en su rol de área misional del Ministerio, y que fue avalado por la supervisión del Contrato, sin generar irregularidades en la convocatoria, ni sobrecostos en la realización del evento, dada la pertinencia de los asistentes al desarrollo del mismo.”
(...)

“Diferenciación en la cobertura de gastos por asistente: Las órdenes de servicio asociadas a los eventos contemplan, de manera expresa, diferentes niveles de cobertura de gastos para los participantes. En particular, se prevé la cobertura de gastos de cena, transporte y alojamiento para un grupo determinado de asistentes, entre los cuales se incluyen Directivos Docentes, Tutores, Delegados, (...) Se hace necesario precisar, que existen eventos que, por su misma naturaleza, la participación de algunos asistentes no genera costos para la entidad. (...) • Asistentes con cobertura parcial: En contraste, otro grupo significativo de asistentes —como participantes locales o aquellos cuya intervención se limita a una jornada o actividad diurna— únicamente cuenta con la cobertura del almuerzo. (...) • Costos fijos o globales del evento: Existen componentes esenciales del evento que constituyen costos fijos o globales, los cuales no se modifican en función del número exacto de asistentes y deben ser asumidos en su totalidad para garantizar el desarrollo adecuado de la actividad. Por ejemplo: el costo del salón o espacio donde se realiza el evento corresponde a un valor global; ya sea que asistan 50 o 100 personas, el valor del alquiler suele ser el mismo. De igual manera, los apoyos tecnológicos... Asimismo, otros rubros como la papelería general, la señalética y la seguridad (cuando se requiere) también se clasifican como gastos globales. (...)”

Por lo tanto, el cálculo contable del costo per cápita al dividir el costo total del evento que comprende tantos gastos variables por participante como costos fijos indispensables entre el número total de asistentes, se obtiene un promedio contable que no refleja con precisión el gasto real incurrido por cada individuo ni la estructura real de costos del evento. Esta metodología omite la diferenciación en los beneficios logísticos asignados a los distintos perfiles de asistentes, así como la existencia de costos operativos que son inherentes a la realización misma del evento, independientemente del número de participantes”.

Análisis de respuesta

Recibida la respuesta por parte del Ministerio de Educación Nacional se concluye lo siguiente:

Primero: En el Contrato de Préstamo BIRF 9360-CO, queda expresamente establecido que los recursos solo pueden utilizarse para las actividades definidas en el contrato y sujetas al cumplimiento de resultados vinculados al desembolso (DLR). Cualquier uso fuera de ese marco constituye un incumplimiento contractual.

Fundamento específico: *“Cláusula de objeto del préstamo (Artículo II, 2.01 y Artículo III, 3.01).*

“El Banco acuerda prestar [...] para ayudar a financiar el programa descrito en el Anexo 1 de este Contrato (“Programa”).

“El Prestatario declara su compromiso con los objetivos del Programa. A tal efecto [...] llevará a cabo el Programa de conformidad con lo dispuesto en el Artículo V de las Condiciones Generales y en el Anexo 2 del presente Contrato”.

Esto indica que los recursos solo pueden utilizarse para las actividades específicas definidas en los Anexos del contrato.

El objetivo del Programa es mejorar las prácticas pedagógicas y de gestión en el sector educativo, y contempla únicamente líneas de intervención explícitas en el Contrato BIRF 9360-CO.

Segundo: El Ministerio justifica la presencia de 99 personas argumentando que eran “aliados estratégicos” o “actores complementarios” (JEP, Consejería de Paz, EDUCAPAZ, ICBF entre otros). Sin embargo no prueba su vinculación directa con el cumplimiento de los resultados vinculados al desembolso (DLR), que es el único criterio que permite legalmente el uso de los recursos PROMISE (según el contrato de préstamo); no se evidencia trazabilidad detallada del gasto por persona, ni autorización expresa del Banco Mundial para financiar a terceros externos al núcleo ejecutor del programa y no se evidencia que cumplieran funciones dentro de los componentes autorizados del programa o que sus gastos estuvieran previstos, autorizados o aprobados por el Banco Mundial.

Tercero: El MEN afirma que los eventos celebrados con asistencia de terceros se enmarcan dentro de la Estrategia CRESE, la cual, según la entidad, está articulada al componente de fortalecimiento de las habilidades socioemocionales del programa PROMISE, asegurando que dicha estrategia se alinea con el enfoque pedagógico y de desarrollo humano promovido por PROMISE y, por tanto, la realización de esos eventos estaría incluida dentro del objeto general del contrato. Al respecto, la CGR considera que si bien la estrategia CRESE puede tener afinidad temática con los objetivos generales de PROMISE, el contrato de préstamo BIRF 9360-CO exige que el uso de los recursos se

limite a actividades y gastos expresamente autorizados y la Estrategia CRESE, el ICBF, la JEP, la Consejería de Paz O Educapaz, no aparecen mencionados en el contrato o en el Anexo 1, ni como componente elegible; tampoco hay evidencia de que su participación haya sido validada por el Banco Mundial como parte del programa.

Además, otros perfiles mencionados, tampoco están formalmente vinculados al programa PROMISE, ni al contrato BIRF 9360-CO, por ejemplo los profesionales que apoyaban estrategias pedagógicas paralelas, no incluidas en el Anexo 1 del préstamo, casos en los cuales no adjuntaron contrato, resolución o acto administrativo que los vincule formalmente al programa PROMISE; no se evidencia que su participación contribuya al cumplimiento de los resultados vinculados al desembolso (DLR) y no hay trazabilidad individual del gasto.

El MEN amplía el alcance del PROMISE a través de una justificación interpretativa basada en afinidad temática (socioemocional, articulación institucional), lo cual no es admisible jurídicamente en el marco de un préstamo internacional con uso de recursos restringido.

En base al análisis integral del Contrato de Préstamo BIRF 9360-CO, el marco normativo aplicable y la respuesta remitida por el Ministerio de Educación Nacional, se concluye que se mantiene lo observado con presunta incidencia fiscal, en razón del uso restringido de los recursos PROMISE, ya que en el Contrato de Préstamo BIRF 9360-CO establece que los recursos del programa deben destinarse exclusivamente a financiar las actividades descritas en el Anexo 1 del contrato, las cuales están sujetas al cumplimiento de resultados vinculados al desembolso (DLR). El uso de estos recursos para financiar gastos asociados a personas que no están vinculadas formalmente al programa constituye una desviación de recursos con destinación específica, ya que no se allegaron documentos que demostraran una trazabilidad del gasto por persona, ni una validación técnica del cumplimiento de los objetivos del programa con base en su asistencia. La utilización de recursos del crédito externo para financiar actividades o personas no contempladas en el marco del programa PROMISE afecta el principio de legalidad del gasto y configura un posible detrimento patrimonial, conforme al artículo 6 de la Ley 610 de 2000. Además, vulnera principios de eficiencia, planeación y responsabilidad establecidos en la Ley 80 de 1993 y el Estatuto Orgánico del Presupuesto.

Por lo anterior y dado que el gasto ejecutado no cumple con los criterios de destinación específica, se mantiene el hallazgo, con presunta incidencia fiscal por \$69.669.299 y presunta incidencia disciplinaria.

Hallazgo No. 7. Baja ejecución Presupuestal en rubros de inversión para la vigencia 2024 UAPA¹¹

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA), para la vigencia 2024, presentó una baja ejecución presupuestal en los rubros de Inversión del programa PROMISE, con un 59,8% situación generada por debilidades en la gestión administrativa y en la planeación presupuestal, la cual está enfocada a financiar actividades del Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes (PROMISE). Además, este nivel de ejecución de recursos, no guarda

¹¹ CGR Código APA - COH_5254_2025-1-AU-FI

relación con el cumplimiento de indicadores (cumplimiento del 100%), evidenciando que con los recursos disponibles se podía cumplir metas mayores a las proyectadas.

Constitución Política de Colombia

“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. (negrilla fuera de texto).

Artículo 350. La ley de apropiaciones deberá tener un componente denominado gasto público social que agrupará las partidas de tal naturaleza, según definición hecha por la ley orgánica respectiva. Excepto en los casos de guerra exterior o por razones de seguridad nacional, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación.

En la distribución territorial del gasto público social se tendrá en cuenta el número de personas con necesidades básicas insatisfechas, la población, y la eficiencia fiscal y administrativa, según reglamentación que hará la ley.

Artículo 352. Además de lo señalado en esta Constitución, la Ley Orgánica del Presupuesto regulará lo correspondiente a la programación, aprobación, modificación, ejecución de los presupuestos de la Nación, de las entidades territoriales y de los entes descentralizados de cualquier nivel administrativo, y su coordinación con el Plan Nacional de Desarrollo, así como también la capacidad de los organismos y entidades estatales para contratar.

Artículo 366. El bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población son finalidades sociales del Estado. Será objetivo fundamental de su actividad la solución de las necesidades insatisfechas de salud, de educación, de saneamiento ambiental y de agua potable. Para tales efectos, en los planes y presupuestos de la Nación y de las entidades territoriales, el gasto público social tendrá prioridad sobre cualquier otra asignación”.

Ley 87 de 1993. Artículo 2. Objetivos del sistema de control interno.

Decreto 111 de 1996, Estatuto orgánico del presupuesto.

Artículo 89. Las apropiaciones incluidas en el presupuesto general de la Nación, son autorizaciones máximas de gasto que el Congreso aprueba para ser ejecutadas o comprometidas durante la vigencia fiscal respectiva. (negrilla fuera de texto).

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contrahacerse.

Decreto 1068 de 2015

Artículo 2.8.1.7.6. Ejecución compromisos presupuestales. Los compromisos presupuestales legalmente adquiridos, se cumplen o ejecutan, tratándose de contratos o convenios, con la recepción de los bienes y servicios, y en los demás eventos, con el cumplimiento de los requisitos que hagan exigible su pago.

El cumplimiento de la obligación se da cuando se cuente con las exigibilidades correspondientes para su pago.

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA), presentó para la vigencia 2024 apropiación presupuestal definitiva por \$2.565.288.747, correspondientes a Gastos de Inversión. El detalle de la distribución del presupuesto se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 30. Ejecución Presupuestal vigencia 2024

Concepto	Vigencia actual			
	Apropiación definitiva	Compromisos netos	Obligaciones netas	Pagos netos
INVERSIÓN	2.565.288.747	1.534.218.253	1.534.218.253	677.344.705
TOTAL	2.565.288.747	1.534.218.253	1.534.218.253	677.344.705

Fuente: Información suministrada por la UApA en su respuesta con radicado 2025EE0010938, punto 9.
 Elaboró: Equipo Auditor

Con respecto a la ejecución presupuestal de inversión, se evidencia que los compromisos y las obligaciones ascendieron a \$1.534.218.253, equivalentes al 59,8% del valor apropiado y se realizaron pagos por \$677.344.705, que representan el 26,4% del total apropiado.

Con fundamento a lo anterior, mediante comunicación radicado 2025EE0010938, del 27/01/2025, se requirió reporte de la ejecución detallada de gastos, vigencia 2024, del programa PROMISE, siendo reportada la siguiente información:

Cuadro No. 31. Ejecución Presupuestal de Gastos Vig 2024 – PROMISE

RUBRO PPTAL	REC	APR, VIGENTE	OBLIGACION	% EJECUCIÓN
C-2201-0700-4-20203J-2201048-02	10	496.965.467	475.055.480	95,6%
C-2201-0700-4-20203J-2201048-02	14	2.068.323.280	1.059.162.774	51,2%
TOTAL		2.565.288.747	1.534.218.254	59,8%

Fuente: Ejecución de Gastos Auditoría Financiera PROMISE vig 2024
 Elaboró: CGR.

Acorde con la información reportada, resulta evidente que uno de los rubros asociados a PEROMISE, presenta baja ejecución (51.2%).

Llama la atención que, si bien la ejecución presupuestal de recursos de Inversión del PROMISE, presenta una ejecución de solo el 59,8%, no obstante se evidencia que los dos Indicadores reportados por la entidad muestran un cumplimiento del 100 %, por lo anterior no hay coherencia en las metas establecidas por indicador con los recursos obligados en la ejecución presupuestal, ya que con un bajo porcentaje de ejecución de recursos, al entidad cumplió la meta, evidenciando deficiencias en la formulación de estas.

**Cuadro No. 32. Reporte del estado de avance de los Indicadores de desembolso
DLI con corte a 31 de diciembre de 2024**

Nº	Indicador PDO	Responsable	Meta 2024	Avance a 31/12/2024	% de avance a 31/12/2024
6.1	Se ha desarrollado y desplegado al menos uno de los cuatro subsistemas de SiPAE.	UAPA	-	-	100%
6.2	Se han desarrollado y desplegado al menos dos de los cuatro subsistemas del SiPAE	UAPA	-	-	100%

Fuente: UApA

Elaboró: CGR.

Lo anterior se generó por debilidades en la planeación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión, teniendo como resultado que la UApA, para el Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes PROMISE, solo alcanzó una ejecución del 59,8% de los recursos, afectando a la población beneficiaria de los proyectos de inversión, ya que no se ejecutaron en su totalidad. Además, al no formular metas coherentes con los recursos disponibles, se puede dejar de atender a un mayor volumen de población beneficiaria.

Hallazgo para Plan de Mejoramiento

Respuesta de la Entidad

La entidad da su respuesta en los siguientes términos:

La UApA, indica que *“Lo anterior, debe indicarse, derivado de la consecuencia natural de tres hechos concurrentes: el modelo financiero Program-for-Results (P-for-R) que gobierna el crédito BIRF 9360-CO, la Carta de Enmienda del 24 de mayo de 2024 que reprogramó los hitos del Indicador 6 (DLR 6.3), la decisión técnica de diferir una parte de los procesos de gasto hasta que expirara la garantía contractual del núcleo de software del ecosistema y así continuar con el desarrollo del SiPAE, correspondiente a los últimos dos subsistemas planeados”.*

“En la planeación proyectada para 2024, se tenía incluido el desarrollo de los requerimientos asociados a las fases 3 y 4 (SiGEPAE y PAE a la mano), que son metas asociadas al DLR 6.3 (2026) y que como se ha mencionado no fue posible dar inicio por la terminación del periodo de garantía, aunado a la restricción de solicitud de trámite de vigencias futuras que comprometieran recursos de la vigencia 2025 por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Esto justificó el desplazamiento en el tiempo del inicio del proceso de contratación y compromiso de los recursos no ejecutados.

Cabe destacar que para el cumplimiento del DLR 6.2, meta cumplida y presentada al Departamento Nacional de Planeación al culminar el 2024, se comprometieron los recursos que bien menciona la CGR en su informe, pero adicionalmente se proyectaron para dar inicio al proceso de desarrollo del DLR 6.3. Esto, en el marco de la estructura del PforR resulta en que finalmente se cumpliera el resultado en 2024 con el desarrollo y despliegue del Subsistema PAEstar al día y quedara una apropiación sin comprometer, requeridos para las fases 3 y 4 del desarrollo del SiPAE.

Al 31 de diciembre de 2024 sólo una obligación permanecía reconocida como cuenta por pagar: el contrato con Controles Empresariales S.A.S. para la adquisición de capacidad en la nube pública Azure, por \$856.873.548,74. El servicio había sido entregado, el pago se giró puntualmente el 17 de enero de 2025. Esa única cuenta explica por qué los pagos efectivos se situaron en 26,4% aun cuando casi el sesenta por ciento de la apropiación ya estaba comprometido. Es importante aclarar

que se toma la ejecución presupuestal con base en las cifras que reporta el SIIF Nación hasta la obligación presupuestal.

Así las cosas, quedó un saldo sin comprometer por 230.066,67 USD producto de la decisión de desplazar para 2025-2026 los desarrollos que cerrarán el ecosistema. Para no dejar ese remanente inerte y evitar la creación de reservas presupuestales, la UApA, de común acuerdo con el MEN, el DNP y el Ministerio de Hacienda, solicitó en mayo de 2025 que el monto se incorpore al proyecto de presupuesto de 2026 como Recurso 14-PGN. Con ello se garantiza que el dinero estará disponible cuando en 2026 deba completarse el subsistema SiGEPAE en su versión definitiva y la aplicación móvil PAE a la mano.

En conclusión, las cifras que el equipo auditor indica como baja ejecución, retratan, la realidad técnica propia del proyecto P-for-R ajustado por enmienda y la ejecución se realizó dentro de la vigencia. Así las cosas, las metas físicas del ecosistema —dos subsistemas terminados al cierre de 2024— avanzan conforme al cronograma pactado con el Banco Mundial, cumpliendo así con los indicadores programados.”

Análisis de la Respuesta

La respuesta proporcionada por la entidad acepta la baja ejecución evidenciada por la CGR y centra su explicación en las causas subyacentes que explican la ejecución financiera observada en el Programa PROMISE durante la vigencia 2024. En dicho análisis se identifican tres hechos determinantes que ocasionaron la baja ejecución de los recursos, no obstante, si bien estos hechos permiten contextualizar la ejecución presupuestal, no desvirtúan lo observado por la CGR, por el contrario, ratifican que la ejecución financiera presenta limitaciones significativas, que deben ser consideradas en el marco de la planeación, supervisión y control del programa. Aunado a esto, se observó que el nivel de ejecución de recursos, no guarda relación con el cumplimiento de indicadores (cumplimiento del 100%), evidenciando que con los recursos disponibles se podía cumplir metas mayores a las proyectadas.

Basados en los argumentos de la entidad, especialmente la reprogramación de metas, se retira la incidencia disciplinaria y se configura hallazgo para plan de mejoramiento.

Hallazgo No. 8. Registros presupuestales UApA programa PROMISE (D)¹²

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, utilizó rubros diferentes a los autorizados, según el Manual Operativo V 2.0., sin tramitar la autorización correspondiente, incumpliendo las directrices de ejecución de los recursos del crédito, ocasionado por deficiencias en la planeación presupuestal.

Decreto 111 de 1996. *"Por el cual se compilan la Ley 38 de 1989, la Ley 179 de 1994 y la Ley 225 de 1995 que conforman el estatuto orgánico del presupuesto". Artículo 36.*

Contrato de Préstamo No. IBRD 9360-CO (Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes) – “PROMISE”) entre la Republica de Colombia y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento” (Versión de cortesía)

¹² CGR Código APA - COH_5270_2025-1-AU-FI

“(…) 3.01. El Prestatario declara su compromiso con los objetivos del Programa. A tal efecto, el Prestatario, a través del MEN y de la UApA, llevará a cabo el Programa de conformidad con lo dispuesto en el Artículo V de las Condiciones Generales y en el Anexo 2 del presente Contrato. (…)

Anexo 2 Ejecución del Programa

Sección I. Acuerdos para la implementación El Prestatario, a través del MEN y la UApA implementará las actividades del Programa. A tal fin:

B. Manual Operativo del Programa.

1. El Prestatario, a través del MEN y la UApA, adoptará y ejecutará el Programa, de conformidad con las disposiciones de un manual (el Manual Operativo del Programa o "MOP") en forma y fondo satisfactorios para el Banco, que contendrá, entre otras cosas: (a) las actividades y el calendario de acciones y a realizar en el marco del Programa; (b) las respectivas funciones y responsabilidades de las entidades participantes en el Programa; (c) la composición y responsabilidades de la UCP; (d) los aspectos y procedimientos fiduciarios, técnicos y operativos para la ejecución del Programa, incluidos los procedimientos de gestión financiera y desembolso; (e) los Indicadores Vinculados a Desembolso (DLI) y los Resultados Vinculados a Desembolso (DLR) para el Programa; (f) los protocolos de verificación para los DLI y DLR; (g) las Directrices Anticorrupción; y (h) el Plan de Acción del Programa.

2. El Prestatario, a través del MEN y la UApA, no modificará, renunciará o dejará de aplicar ninguna disposición del Manual Operativo del Programa sin la aprobación previa por escrito del Banco. En caso de conflicto entre los términos del Manual Operativo del Programa y los del presente Contrato, prevalecerán los términos del presente Contrato (Subrayado fuera de texto)

Condiciones Generales para Financiamiento del BIRF: Financiamiento de Programa por Resultados.
Fecha de entrada en vigencia: 1 de abril de 2021.

“(…) Sección 7.02. Suspensión por el Banco

Si ocurre y subsiste cualquiera de los hechos descritos en los párrafos (a) hasta (m) de la presente Sección, el Banco podrá, mediante notificación a las Partes del Préstamo, suspender en todo o en parte el derecho del Prestatario a hacer retiros de la Cuenta del Préstamo. Tal suspensión subsistirá hasta que el hecho (o los hechos) que dio (o dieron) origen a la suspensión deje (o dejen) de existir, a menos que el Banco haya notificado a las Partes del Préstamo que el derecho a realizar retiros ha sido restablecido (…)

(b) Incumplimiento de Obligaciones.

una Parte del Préstamo ha dejado de cumplir cualquier otra obligación estipulada en el Convenio Legal del cual sea parte o en cualquier Convenio para Productos Derivados.

ii. La Entidad Ejecutora del Programa ha dejado de cumplir alguna obligación en virtud del Convenio del Programa o del Convenio Subsidiario (…).”

Manual Operativo del PROMISE, versión 1.0 (vigente entre el 12 de septiembre de 2022 y hasta el 28 de septiembre de 2023) y versión 2.0 (vigente a partir del 29 de septiembre de 2023).

“(…) Propósito y usuarios:

(…) El MEN y la UApA, en adelante los Ejecutores, tienen la responsabilidad de velar por el cumplimiento, actualización y divulgación del MOP, y las demás partes tienen la obligación de aplicar

los procedimientos aquí establecidos para la implementación del Programa que a ellos les competen (...)

5.1 Planeación financiera

Los recursos del programa de gasto del MEN y la UApA, estarán en el Presupuesto General de la Nación (PGN), dentro de los objetos de gasto que pueden ser monitoreados a través del SIIF (Tabla 4):

Ley 87 de 1993, artículos 1 y 2.

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el código general disciplinario y se deroga la ley 734 de 2002 (salvo el artículo 30 vigente hasta el del 28 de diciembre de 2023) y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario; modificada por Ley 2094 de 2021.

Artículo 26. Falta disciplinaria.

“ARTÍCULO 38. Deberes. Son deberes de todo servidor público:

Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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. (...)”

A continuación, se detalla el rubro presupuestal autorizado por el Manual operativo del PROMISE, para el manejo de recursos en la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender:

Cuadro No. 33. Rubros de gasto PROMISE (creados en 2022) según Manual Operativo

Entidad	Descripción dependencia del Gasto	Dependencia de afectación	Objetos de gasto
UApA	Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes – PROMISE - UApA	22-46-00-01	C-2201-0700-2-0-2201006-02

Fuente: Manual Operativo PROMISE V2.0

Elaboró: Equipo Auditor.

Contrario a lo anterior, la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – UapA, empleó para los registros presupuestales de PROMISE, rubros presupuestales diferentes a los autorizados, tal como se deduce de la respuesta dada por la entidad oficio de fecha 04 de febrero de 2025, los cuales se describen en la siguiente tabla y sin que la entidad hubiera tramitado esta modificación con Banco Mundial, por tratarse de recursos de un crédito internacional, financiado por este Banco.

Cuadro No. 34. Ejecución de Gastos PROMISE 2024

Unidad Ejecutora	Descripción dependencia del Gasto	Dependencia Gasto	Rubro Presupuestal
UApA	Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes – PROMISE - UApA	22-46-00-01	C-2201-0700-4-20203J-2201048-02

UApA	Programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes – PROMISE - UApA	22-46-00-01	C-2201-0700-4-20203J-2201048-02
------	---	-------------	---------------------------------

Fuente: Excel reporte de Ejecución presupuestal Subunidad ejecutora
Elaboró: Equipo Auditor

En desarrollo de la auditoría financiera al PROMISE para la vigencia 2024, se evidenció que la UApA incumplió lo establecido en el Manual Operativo V2.0 del PROMISE, así como lo establecido en el acuerdo suscrito con el Banco Mundial a través del Contrato de Préstamo BIRD No. 9360-CO, al registrar movimientos presupuestales en rubros no autorizados.

Lo anterior se originó, según lo informado por la Subdirección de Gestión Corporativa de la UApA, por la dinámica de cambios de los rubros presupuestales de los proyectos de inversión en cada Plan de Gobierno, ajustes en la codificación de objetos de gastos, que no se reflejaron en el Manual Operativo del Programa, dado que no se tramitó su modificación, con lo cual incumplió lo establecido en el Manual Operativo V2.0 del PROMISE, así como lo establecido en el acuerdo suscrito con el Banco Mundial a través del Contrato de Préstamo BIRD No. 9360-CO, al registrar movimientos presupuestales en rubros no autorizados.

El incumplimiento en el registro de movimientos presupuestales en rubros no autorizados, se originó por deficiencias en la aplicación del Manual Operativo, así como en los controles internos y la supervisión del presupuesto. Además, de evidenciar descoordinación entre las áreas responsables, agravado con la no existencia formal de la Unidad Coordinadora del Programa.

El incumplimiento de los lineamientos establecidos y el registro de movimientos presupuestales no autorizados podría generar un riesgo de sanciones por parte del Banco Mundial, incluyendo la suspensión parcial o total de los retiros de los fondos del préstamo. Esto afectaría la ejecución del programa PROMISE, poniendo en peligro el cumplimiento de sus objetivos y metas.

Hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Respuesta de la Entidad

La UApA, entre otras cosas, señala:

“De acuerdo de lo indicado en el Manual Operativo del Programa numeral 1.1, este documento es una guía para la ejecución del programa y tiene como propósito facilitar la ejecución del mismo por parte de las entidades implementadoras. En este sentido y en consideración con la observación manifestada por el equipo auditor, a continuación, se cita lo presentado por la UApA mediante informe de ejecución financiera para el primer semestre de 2024 (4º informe semestral):

(...)

6. Nota adicional de la Ejecución presupuestal.

Con respecto a la ejecución de los recursos asociados al programa por parte de la UApA, se puede indicar que, de acuerdo con el numeral 5.1 “Planeación financiera” del MOP, para la ejecución de los recursos se definió el siguiente rubro (objeto de gasto) C-2201-0700-2-0-2201006-02 tal y como se puede observar en los reportes generados desde el Sistema Integrado de Información Financiera - SIIF Nación.

Así mismo, la UApA también ejecutó recursos de contrapartida, a través del siguiente rubro (objeto de gasto) C-2201-0700- 2-0-2201033-02 para financiar actividades relevantes del desarrollo del programa, información que fue reportada en el “Informe Financiero – Formato IFR PforR Modelo V1” durante la vigencia 2023.

Finalmente es importante mencionar que, de acuerdo con los lineamientos que rigen la dinámica presupuestal, los rubros identifican la fuente y el uso de los recursos asignados a través de fuentes de financiamiento, que se canalizan a través de proyectos.

Por tal razón se tiene que, para la vigencia 2023, se tenía como fuente un proyecto de inversión con horizonte 2018-2022, que culminó en 2023 y, para el horizonte 2024-2027, se tiene un nuevo proyecto que financia la gestión de los sistemas de información en la UApA.

En ese orden de ideas se informa que, hasta la vigencia 2023, mediante el proyecto de inversión identificado con código del Banco de Proyectos de Inversión Nacional – BPIN 2020011000155 y código presupuestal C-2201-0700-2-0-2201006-02, se apalancaba la gestión de los sistemas de información, pero debido a que se aprobaron recursos al proyecto con Código BPIN 202300000000129, cambió la denominación de la fuente con el nuevo código presupuestal C-2201-0700-4-20203J2201048-02 denominado “PROGRAMA PARA MEJORAR LA EQUIDAD, LAS COMPETENCIAS SOCIOEMOCIONALES Y LOS APRENDIZAJES - PROMISE – UAPA”, apropiación que a partir de la presente vigencia se ejecutara en el mencionado rubro (objeto de gasto), en la Subunidad ejecutora 22-46-00-01. (...)

Así las cosas, teniendo en cuenta que presentados los informes de gestión y financiero en julio de 2024 por la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) para el PROMISE al Banco Mundial, y teniendo en cuenta que no se recibieron por parte del último objeciones al respecto, se entiende aceptado por parte de este.

Adicionalmente, en consideración al cumplimiento de lo establecido en las condiciones del contrato del préstamo, en marzo del presente año, la UCP solicitó al Banco Mundial respuesta expresa en relación con la aceptación del cambio de rubro, quienes a través de correo electrónico indicaron que, con la aceptación del informe y correspondiente trámite de desembolso, se entiende como validado por las partes, dado que no se presentaron objeciones a estos cambios”

Análisis de la Respuesta

La respuesta presentada por la entidad indica que, en julio de 2024, la Unidad Coordinadora del Programa (UCP) remitió al Banco Mundial los informes de gestión y financieros correspondientes al Programa PROMISE, y que, al no haberse recibido objeciones por parte del organismo multilateral, se infiere la aceptación tácita de los cambios reportados, particularmente en lo relacionado con la codificación de los rubros presupuestales. Sin embargo, según lo establecido en el Acuerdo Legal del contrato de préstamo No. BIRD 9360-CO, suscrito entre la República de Colombia y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento, específicamente, el Anexo 2, inciso B, titulado *Manual Operativo del Programa*, en su punto 2, establece expresamente que: “El Prestatario, a través del MEN y la UApA, no modificará, renunciará o dejará de aplicar ninguna disposición del Manual Operativo del Programa sin la aprobación previa por escrito del Banco. En caso de conflicto entre los términos del Manual Operativo del Programa y los del presente Contrato, prevalecerán los términos del presente Contrato”.

En este sentido, cualquier modificación a la estructura de codificación presupuestal, requería contar con una autorización previa y por escrito del Banco Mundial, la cual no puede ser reemplazada por la ausencia de objeciones frente a los informes enviados.

Se evidencia que la UCP realizó una solicitud formal al Banco en marzo de 2024 para validar la modificación de los códigos presupuestales, sin embargo, dicha comunicación solo incorpora los códigos correspondientes a la ejecución de recursos del Ministerio de Educación Nacional, omitiendo los asociados a la ejecución de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA), pese a que esta también participa en la ejecución de los recursos del programa.

Con base en el análisis anterior y considerando los argumentos presentados por la entidad, se reitera lo observado por la CGR y se configura un hallazgo con presunto alcance disciplinario.

Hallazgo No. 9. Registros SECOP II UApA (D)¹³

En la revisión de la muestra de contratación celebrada por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar (UApA), para la ejecución del Programa Para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes PROMISE, se evidenció que no se encuentran publicados documentos precontractuales y/o contractuales en la plataforma SECOP II, de los Contratos de Prestación de Servicios, afectando los principios de publicidad y transparencia del proceso contractual, originado en deficiencias de supervisión.

Constitución Política de Colombia.

“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”.

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, definió que:

“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.

La supervisión consistirá en el seguimiento técnico, administrativo, financiero, contable, y jurídico que, sobre el cumplimiento del objeto del contrato, es ejercida por la misma entidad estatal cuando no requieren conocimientos especializados. Para la supervisión, la Entidad estatal podrá contratar personal de apoyo, a través de los contratos de prestación de servicios que sean requeridos.

La interventoría consistirá en el seguimiento técnico que sobre el cumplimiento del contrato realice una persona natural o jurídica contratada para tal fin por la Entidad Estatal, cuando el seguimiento del contrato suponga conocimiento especializado en la materia, o cuando la complejidad o la

¹³ CGR Código APA - COH_5201_2025-1-AU-FI

extensión de este lo justifiquen. No obstante, lo anterior cuando la entidad lo encuentre justificado y acorde a la naturaleza del contrato principal, podrá contratar el seguimiento administrativo, técnico, financiero, contable, jurídico del objeto o contrato dentro de la interventoría.

Artículo 84. Facultades y deberes de los supervisores y los interventores. La supervisión e interventoría contractual implica el seguimiento al ejercicio del cumplimiento obligatorio 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”

Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones.

“Artículo 10. Publicidad de la contratación. En el caso de la información de contratos del artículo 9 literal e), tratándose de contrataciones sometidas al régimen de contratación estatal, cada entidad publicará en el medio electrónico institucional sus contrataciones en curso y un vínculo al sistema electrónico para la contratación pública o el que haga, a través del cual podrá accederse directamente a la información del respectivo proceso contractual, en quienes estén sometidas a dicho sistema, sin excepción.”

Decreto 1082 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional.

Artículo 2.2.1.1.1.1:

Regulan la obligatoriedad de publicar en SECOP I o II los documentos contractuales, dependiendo del tipo de entidad y del régimen aplicable.

Artículo 2.2.1.1.1.5.1

"Las entidades estatales deberán utilizar el SECOP para publicar los documentos relacionados con los procesos de contratación que adelanten (...), incluyendo los documentos precontractuales, contractuales y postcontractuales."

“Artículo 2.2.1.1.1.7.1. Publicidad en el SECOP. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el SECOP los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el SECOP”.

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario y se deroga la ley 734 de 2002 y algunas disposiciones de la ley 1474 de 2011, relacionadas con el derecho disciplinario; modificada por Ley 2094 de 2021.

“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:

Cumplir y hacer que se cumplan los deberes contenidos en la Constitución, los tratados de derechos humanos y 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. (...)

Ley 1150 de 2007.

Introduce mejoras al sistema de contratación y refuerza la obligación de hacer públicas las actuaciones contractuales, con el objetivo de garantizar transparencia y control ciudadano.

Ley 80 de 1993.

Artículo 3. "Los actos de los órganos y entidades del Estado deben ser públicos y transparentes, de acuerdo con los procedimientos establecidos por la ley.

Decreto 1510 de 2013, compilado en el Decreto 1082 de 2015, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública.

"Artículo 19. Publicidad en el Secop. La Entidad Estatal está obligada a publicar en el Secop los Documentos del Proceso y los actos administrativos del Proceso de Contratación, dentro de los tres (3) días siguientes a su expedición. La oferta que debe ser publicada es la del adjudicatario del Proceso de Contratación. Los documentos de las operaciones que se realicen en bolsa de productos no tienen que ser publicados en el Secop.

La Entidad Estatal está obligada a publicar oportunamente el aviso de convocatoria o la invitación en los Procesos de Contratación de mínima cuantía y el proyecto de pliegos de condiciones en el Secop para que los interesados en el Proceso de Contratación puedan presentar observaciones o solicitar aclaraciones en el término previsto para el efecto en el artículo 23 del presente decreto".

Manual de Supervisión e Interventoría del MEN:

"7.4. Ejercicio de la supervisión e interventoría Los supervisores e interventores tienen la siguiente obligación: (...)

32. Mantener actualizada en la plataforma SECOP, toda la ejecución contractual de acuerdo con lo estipulado en la Ley 1712 de 2014 y Decreto Único Reglamentario 1081 de 2015 numeral 2.1.1.2.1.8 (...)"

En la revisión documental de la contratación celebrada por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar-Alimentos para Aprender -UApA, en el marco del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes PROMISE, se evidenció que no se encuentran publicados documentos precontractuales y/o contractuales en la plataforma SECOP II, correspondientes a los Contratos de Prestación de Servicios Nos. UAPA-OPS-043-2024, UAPA-OPS-077-2024, UAPA-OPS-083-2024, UApA.OPS-093-2024, UAPA-OPS- 052- 2024, UAPA-OPS-027-2024, UAPA-OPS-082-2024, UAPA-OPS-088-2024, UAPA-OPS-048-2024, UAPA-OPS-053-2024, UAPA-OPS-085-2024, como se detalla a continuación:

Cuadro No. 35. Registro Documentos faltantes en SECOP

No de Contrato	Objeto	Contratista	Observaciones
UAPA-OPS-043-2024	Prestar servicios profesionales para apoyar a la Dirección General a través de la formulación, ejecución y seguimiento de las acciones necesarias, para dar cumplimiento a los objetivos y actividades del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes – PROMISE.	Helida María Cristina Niño Capador NIT C.C. 41.451.669	Precontractuales: Secop II 1. Hoja de Vida con soportes de Formación Académica no se encontró formato único de hoja de vida diligenciado y emitido por el SIGEP 2. Cédula de Ciudadanía.

No de Contrato	Objeto	Contratista	Observaciones
			3. Registro Único Tributario (RUT) No esta actualizada a la firma del contrato. 4. Formato único declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural 5. No Registra Certificación bancaria actualizada. EXTRALIMITACIÓN DE FUNCIONES EN LA SUPERVISIÓN DEL CONTRATO UAPA-OPS-043-2024 En atención a que al Dr. Jorge Andrés Rodríguez Parra, asesor de planeación y supervisor designado del contrato UAPA-OPS-043-2024, suscrito entre la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender y la señora Hélida María Cristina Niño Capador, identificada con cédula de ciudadanía No. 41.451.669, le fue concedido el periodo de vacaciones comprendido entre el 2 de mayo y el 23 de mayo de 2024, se informó a la Profesional Especializada Anayency Ramos Guiza que asumiría temporalmente la supervisión del contrato durante dicho lapso. No obstante, revisada la documentación contractual y los registros de supervisión, se evidencia que la Profesional Anayency Ramos Guiza continuó firmando las certificaciones de cumplimiento más allá del periodo por el cual fue formalmente encargada, extendiendo su actuación como supervisora hasta la culminación del contrato, sin que existiera acto administrativo o delegación expresa que respaldara dicha extensión de funciones. Esta actuación constituye una extralimitación de funciones, al ejercer responsabilidades que exceden el marco de la asignación temporal previamente establecida, lo cual puede implicar responsabilidades administrativas según la normativa interna y el marco legal aplicable a la supervisión contractual en entidades públicas.
UAPA-OPS-077-2024	Prestar servicios profesionales para desarrollar, probar, implementar y soportar las soluciones de software, así como actualizaciones, mejoras e integraciones de todos los sistemas de información, de acuerdo con las necesidades y proyectos de la operación, de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender.		Precontractual: en Secop II 1. Hoja de Vida con soportes de Formación Académica no se encontró formato único de hoja de vida diligenciado y emitido por el SIGEP 2. No Anexa Fotocopia de la Cédula de Ciudadanía. 3. No anexa Copia de Tarjeta profesional. 4. No anexa Rut Contractual: 1. No Presenta Cuenta de Cobro.
UAPA-OPS-083-2024	Prestar servicios profesionales a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, para apoyar la gestión del ciclo de vida de desarrollo de software (desarrollo, pruebas, puesta en producción y despliegue) correspondiente a las mejoras de experiencia de usuario de las funcionalidades implementadas en las fases 1 y 2 del Ecosistema de Información SIPAE y a los productos de software nuevos y existentes alineado con la estrategia de la Entidad.	José Arbey Vanegas Camargo C:C: 1026252955	Precontractual: en Secop II 1. Hoja de Vida con soportes de Formación Académica no se encontró formato único de hoja de vida diligenciado y emitido por el SIGEP. 2. No se evidencia el RUT 3. Fotocopia de tarjeta profesional y certificado de vigencia de la TP No Anexa Fotocopia de la Cédula de Ciudadanía. 4. Formato único declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural. Contractual:

No de Contrato	Objeto	Contratista	Observaciones
			1. No se evidencia cuenta de cobro, para el pago.
UApA.OPS-093-2024	Prestar servicios profesionales especializados para apoyar el análisis crítico de datos derivados de los sistemas de información oficiales de la Unidad Administrativa de Alimentación Escolar, correspondientes al Programa de Alimentación Escolar PAE.	Diana María Villamizar Fonseca C:C 53016035	Precontractuales: en Secop II 1. Hoja de Vida con soportes de Formación Académica no se encontró formato único de hoja de vida diligenciado y emitido por el SIGEP 2. Fotocopia de tarjeta profesional y certificado de vigencia de la TP 3. "Certificación de antecedentes - no puede superar los tres meses de expedición" 4. Cédula de Ciudadanía. 5. Registro Único Tributario (RUT) No esta actualizada a la firma del contrato. 6. Formato único declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural. 7. No se evidencia Cuenta de Cobro.
UAPA-OPS-052-2024	Prestar servicios profesionales para desarrollar, probar, implementar y soportar las soluciones de software, así como actualizaciones, mejoras e integraciones de todos los sistemas de información, de acuerdo con las necesidades y proyectos de la operación, garantizando la eficiencia y optimización de los procesos.	Rodrigo Ortiz López C.C. 80095666	Precontractual: en Secop II 1. Hoja de Vida con soportes de Formación Académica no se encontró formato único de hoja de vida diligenciado y emitido por el SIGEP 2. Registro Único Tributario (RUT) No esta actualizada a la firma del contrato. 3. Cédula de Ciudadanía. 4. Formato único declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural. 5. Libreta militar 6. Propuesta de servicios firmada y cargada 7. Consulta de inexistencia en Sigep II Contractual: No se evidencia Cuenta de Cobro.
UAPA-OPS-027-2024	Prestación de servicios profesionales para apoyar la implementación, desarrollo y seguimiento de la estrategia de comunicaciones que adelanta el programa PROMISE	Diana Alejandra Cárdenas Cajigas C:C: 52808040	Precontractual: Registro Único Tributario (RUT) actualizado, Cédula de ciudadanía, Formato único de hoja de vida diligenciado y emitido por el SIGEP, Formato único declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural, Fotocopia de certificados de estudio que demuestren la idoneidad del objeto contractual, Fotocopia de tarjeta profesional y certificado de vigencia de la TP, Certificaciones de experiencia laboral, Certificación de antecedentes disciplinarios, Seguridad social (salud y pensión), Consulta de inexistencias en Sigep II Contractual: No se evidencia soporte de pago seguridad social mes de febrero 2024, No se evidencia soporte de pago de seguridad social de abril 2024, no se encuentra informe de actividades, pero en el Secop está aceptada por el supervisor del contrato del mes de mayo del 2024, no se evidencia soporte de pago seguridad social mes junio 2024,
UAPA-OPS-082-2024	Prestar servicios profesionales a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender, para apoyar la gestión del ciclo de vida de desarrollo de software (desarrollo, pruebas, puesta en producción y despliegue) correspondiente a las mejoras de experiencia de usuario de las funcionalidades implementadas en las fases 1 y 2 del Ecosistema de Información SIPAE y a los productos de software	Rodrigo Ortiz López C:C 80095666	Precontractuales: Sin novedad alguna Contractual: No se evidencia informe de actividades, ni soportes de pago de seguridad social de los tres meses y quince días del 20 de septiembre al 30 de diciembre del 2024.

No de Contrato	Objeto	Contratista	Observaciones
	nuevos y existentes alineado con la estrategia de la Entidad.		
UAPA-OPS-088-2024	Prestar servicios profesionales asesorando a la Unidad de Alimentos para Aprender, en la elaboración, análisis, de informes estadísticos a partir de los reportes que presenten las ETC en el SIPAE.	Nicolas Ramirez Vargas C:C 1015450754	Precontractuales: Sin novedad alguna Contractual: Sin novedad contrato de un mes
UAPA-OPS-048-2024	Prestar servicios profesionales para planificar, promover, controlar, monitorear y hacer seguimiento de los productos de software existentes y nuevos de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender	Carlos Andrés Lopez Fernández C:C: 79958515	Precontractuales: No presenta cedula de ciudadanía No presenta Libreta Militar Contractual: No presenta formato único declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural. No presenta facturas de cobro en ninguno de los pagos.
UAPA-OPS-053-2024	Prestar servicios profesionales para desarrollar, probar, implementar y soportar las soluciones de software, así como actualizaciones, mejoras e integraciones de todos los sistemas de información, de acuerdo con las necesidades y proyectos de la operación, garantizando la eficiencia y optimización de los procesos.	José Arbey Vanegas Camargo C:C: 1026252955	Precontractuales: Contractual: No presenta formato único declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural. No presenta facturas de cobro en ninguno de los pagos.
UAPA-OPS-085-2024	Prestar servicios profesionales para apoyar a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender en la implementación, mantenimiento, seguimiento del Sistema Integrado de Gestión y Modelo Integrado de Gestión de la Subdirección de Información, así como como en el análisis, producción e intercambio de información geográfica con los sistemas de información dispuestos por la entidad.	Cristian David Flórez Téllez C:C: 1022379112	Precontractuales: Contractual: No presenta formato único declaración juramentada de bienes y rentas y actividad económica privada persona natural. No presenta facturas de cobro en ninguno de los pagos.

La causa principal de esta omisión radica en deficiencias en el cumplimiento de las obligaciones de supervisión e interventoría de los procesos contractuales, falta de aplicación del Manual de Supervisión e Interventoría de la UApA, y fallas en el control administrativo y técnico de la entidad, lo que impidió la debida publicación en la plataforma SECOP II.

La ausencia de publicación de estos documentos en SECOP II, afecta directamente los principios de publicidad y transparencia del proceso contractual, restringiendo el acceso de la ciudadanía, órganos de control y otras partes interesadas a la información relevante sobre los contratos, lo que compromete la confianza pública y la legalidad del proceso.

Esta omisión podría generar consecuencias como falta de control y seguimiento por parte de los entes de vigilancia y control; riesgos de nulidad o impugnación de los contratos. Además, puede afectar la percepción de la gestión pública, dificultando la transparencia en el uso de recursos y generando riesgo de corrupción.

Hallazgo con presunta incidencia Disciplinaria.

Respuesta de la entidad

“Con fundamento en las observaciones formuladas por el equipo auditor de la Contraloría General de la República, la UApA realizó un examen exhaustivo de los 10 contratos de prestación de servicios incluidos en la muestra (UAPA-OPS-027-2024, 043-2024, 048-2024, 052-2024, 053-2024, 077-2024, 082-2024, 083- 2024, 085-2024 y 093-2024). El análisis se llevó a cabo en dos niveles: la etapa precontractual y la etapa de ejecución contractual.(...)”

La entidad señala que, si bien la constitución política consagra la publicidad como principio, y la ley 1150 de 2007 y el decreto 1082 de 2015 obliga a publicar los procesos de contratación, la misma debe hacerse respetando el tratamiento de datos personales y en esta misma línea, el Manual de contratación, supervisión e interventoría (GCA-MN-01) de la UApA, señala que los documentos que se suban a Secop II garanticen la protección de datos.

“Los archivos que el equipo auditor señala como “faltantes” contienen datos sensibles. Conforme a la Ley 1581 de 2012 y al numeral 5.3.2.2.5 del Manual, tales documentos no se difunden en portales públicos: se conservan, bajo reserva, en el expediente digital interno y se presentan a los organismos de control cuando estos lo soliciten.

Es así como, el Manual GCA-MN-01 prohíbe expresamente su divulgación abierta; por ello permanecen archivados en el expediente digital y sólo se exhiben a los órganos de control, en armonía con el artículo 6 de la Ley 1581 y los principios de minimización y finalidad.

Ello significa que, si bien en contratación estatal existe un deber de publicación, éste presenta excepciones. Al respecto es preciso señalar que la Agencia de Contratación Pública Colombia Compra Eficiente, al analizar el deber de publicación de los documentos precontractuales en relación con las normas que regulan la protección de datos, especialmente la Ley 1266 de 2008 (datos sensibles o reservados) Ley 1712 de 2014 (datos clasificados o reservados) Ley 1581 de 2012 (datos personales sensibles), en Concepto C-468- 2025 concluye que “Cuando el documento contractual tenga información sensible, clasificada o reservada, para proteger la información, las autoridades deben abstenerse de publicar en el SECOP la información que tiene protección especial(...) la entidad estatal deberá excluir del documento entregado por el proponente o del contratista, la información que contenga datos sensibles, clasificados o reservados, para no divulgarla, pero debe publicar las demás piezas o los apartados que no gozan de reserva o que no están protegidos por las disposiciones de habeas data.

A manera de ejemplo, podrían considerarse documentos con datos sensibles, clasificados o reservados, por ejemplo, la hoja de vida, la cédula de ciudadanía, la tarjeta profesional, si aplica, el RUT, el certificado bancario, el examen médico ocupacional, la declaración de conflicto de intereses (...).”

“(...) Cabe señalar que, documentos como la hoja de Vida y el formato de declaración de bienes y renta y conflicto de interés, pueden ser consultadas en la página del Departamento Administrativo de la Función Pública quien las administra, con sujeción a las normas de habeas data.

De acuerdo con el Procedimiento GCA-PR-02, los contratos de prestación de servicios sólo requieren la publicación de seis soportes documentales: acta de inicio, registro presupuestal, designación de supervisor, informe GCA-FR-13, soporte de aportes a salud y pensión y, al cierre, el acta de liquidación cuando aplica. El Procedimiento financiero GFI-PR-01, en su numeral 7.6, incorpora el certificado “GFI-FR-11 Certificado de gestión de pago (Prestación de servicios)” como respaldo esencial e idóneo para gestionar el trámite de pago; por esa razón también debe encontrarse en la plataforma. Así mismo, es importante mencionar que se debe tener en cuenta la

calidad del contratista tributariamente y solo las personas naturales quienes estén obligados a facturar electrónicamente, reflejado en la responsabilidad 52 del RUT que presentan ante la entidad, deberán anexar dicho documento soporte.

En cuanto a la supuesta ausencia de “facturas” o “cuentas de cobro” en varios contratos (OPS-043, 048, 052, 053, 077, 083, 085 y 093), se constató que cada identificación de pago incluye el certificado “GFI-FR-11 Certificado de gestión de pago (Prestación de servicios)” firmado y certificado por el supervisor, al igual que la factura electrónica emitida por los obligados a facturar, (...).

Respecto del supuesto de ausencia de informes de actividades, los contratos OPS-027-2024 y OPS-082-2024 cuentan en cada “id de pago” con el informe GCA-FR-13 debidamente diligenciado y aprobado. En relación con los soportes de aportes a seguridad social, los mismos contratos exhiben en el plan de pagos los archivos soporte de pago de seguridad social de los meses verificados, dando cumplimiento al artículo 175 de la Ley 1753 de 2015.

Finalmente, la observación relativa a una presunta extralimitación de funciones en la supervisión del contrato UAPA-OPS-043-2024, es preciso indicar que el ordenador del gasto expidió el 16 de mayo de 2024 el oficio que designó a la profesional Anayency Ramos Guiza como supervisora titular desde esa fecha y hasta la terminación del contrato, en reemplazo del Dr. Jorge Andrés Rodríguez Parra. El acto se notificó el 20 de mayo, antes de que la funcionaria emitiera cualquier certificación, de modo que todas sus actuaciones se encuentran amparadas por una delegación válida. Aunque esta designación no se cargó oportunamente en SECOP II, tal omisión constituye un error formal de publicidad que fue subsanado el 27 de mayo de 2025 con el cargue retroactivo del documento”.

Análisis de respuesta

Recibida la respuesta por parte de la UApA se procede por parte de la CGR a realizar el análisis de la siguiente manera.

Se evidenció que, en los procesos contractuales analizados por la CGR, la UApA no publicó en SECOP II la totalidad de la actividad contractual, lo cual es aceptado por la entidad, la cual, además, reconoce que existe un deber legal de publicar los procesos de contratación en plataformas oficiales, como el SECOP II, conforme a la normativa vigente artículo 24 de la Ley 80 de 1993, Artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, Decreto 1082 de 2015, Ley 1712 de 2014 (Ley de Transparencia).

La entidad sustenta que ciertos documentos no fueron publicados en atención a la Ley 1581 de 2012 (protección de datos personales) y al Concepto C-468 de 2025 de Colombia Compra Eficiente, el cual establece que documentos con información sensible deben mantenerse reservados y no ser publicados en plataformas abiertas. Frente a este argumento, al CGR considera que, si bien es cierto que la protección de datos personales es obligatoria, esto no exime a la entidad de publicar los documentos que no contengan datos sensibles o que puedan ser anonimizados. La respuesta de la entidad omite una adecuada gestión documental que permita cumplir con ambos deberes: publicidad y protección de datos, es decir, que permita la publicación de los documentos exigidos por la Ley 80 y el Decreto 1082, proteger adecuadamente la información reservada y sensible; evitar la omisión generalizada de documentación que sí debe estar en el SECOP II.

Para mayor claridad, a continuación, se señala la documentación que debe ser registrada y su fundamento legal:

Cuadro No. 36. Documentación Mínima requerida

Documento	¿Debe publicarse?	Fundamento
Contrato suscrito	Sí	Ley 80/93, Art. 24
Estudios previos	Sí	Decreto 1082/15
Soportes de experiencia y formación académica (sin datos sensibles)	Sí	Corte Constitucional, sentencia C-748/11
Formato de hoja de vida del SIGEP (sin datos personales sensibles)	Sí, anonimizada	Ley 1712/14, Art. 6 y 18
Declaración de conflicto de intereses (sin datos financieros personales)	Sí, con reserva parcial	Ley 2013/19
Certificado de cumplimiento	Sí	Control ciudadano
Actas de inicio, suspensiones, reinicio y terminación	Sí	Normas de archivo y seguimiento
Informes de supervisión	Sí	Manual de supervisión
Cuentas de cobro (sin número de cuenta o datos bancarios)	Sí, con supresión de datos bancarios	Art. 6 Ley 1581/12
RUT	Si anonimizada, como parte de los documentos requeridos para legalización del contrato, sin información sensible visible	Respetando la Ley 1581 de 2012, Ley 1712/14, Art. 6 y 18
Cedula	Si anonimizada, como parte de los documentos requeridos para legalización del contrato, sin información sensible visible	Respetando la Ley 1581 de 2012, Ley 1712/14, Art. 6 y 18
Tarjeta Profesional	Si anonimizada, como parte de los documentos requeridos para legalización del contrato, sin información sensible visible	Respetando la Ley 1581 de 2012, Ley 1712/14, Art. 6 y 18
Libreta Militar	Si, anonimizada, como parte de los documentos requeridos para legalización del contrato, sin información sensible visible	Respetando la Ley 1581 de 2012, además, el artículo 42 de la ley 1861 de 2017 establece que los ciudadanos deben acreditar su situación militar para ejercer cargos públicos, celebrar contratos con entidades públicas, Ley 1712/14, Art. 6 y 18

Elabore: Equipo Auditor

Cabe destacar que, dentro del reconocimiento del deber de publicación, el argumento presentado por la UApA respecto a la no publicación de los Exámenes Médicos Ocupacionales se acepta, por tanto, este hecho se retira de lo observado.

En relación con la “*omisión del cargue del oficio de fecha 16 de mayo de 2024 que designó a la profesional Anayency Ramos Guiza como supervisora constituye un error formal de publicidad que fue subsanado el 27 de mayo de 2025*”, la CGR concluye que al publicar extemporáneamente el documento en el Secop II, se evidencia una falla en el deber de publicidad, afectando la transparencia (Decreto 1082 de 2015, Artículo 2.2.1.1.1.5 “*la publicación de los documentos deberá realizarse en el orden y oportunidad que determina la normativa vigente, y deberá garantizar la trazabilidad del proceso. Ley 1712 de 2014 – Ley de transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública, la información debe ser publicada de manera oportuna, completa, accesible, veraz y verificable*”).

Esta omisión constituye un incumplimiento de las normas que regulan la obligación de publicación en el SECOP II, y refleja una inadecuada aplicación del principio de publicidad, así como deficiencias en el seguimiento y supervisión orientados a garantizar la transparencia en la gestión contractual. La falta de publicidad de la actividad contractual restringe el ejercicio del control constitucional, legal y social sobre la gestión pública.

En este sentido y por lo anterior se concluye que la respuesta no desvirtúa lo observado, ya que la no publicación de los documentos genera consecuencias como falta de control y seguimiento por parte de los entes de vigilancia y control; riesgos de nulidad o impugnación de los contratos. Además, puede afectar la percepción de la gestión pública, dificultando la transparencia en el uso de recursos y generando riesgo de corrupción.

Se configura Hallazgo con presunta incidencia disciplinaria.