

INFORME AUDITORÍA FINANCIERA

**PROGRAMA PARA MEJORAR LA EQUIDAD, LAS COMPETENCIAS
SOCIOEMOCIONALES Y LOS APRENDIZAJES – PROMISE
ENTIDADES EJECUTORAS MINISTERIO DE EDUCACIÓN NACIONAL - MEN y
UNIDAD ADMINISTRATIVA ESPECIAL DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR - UApA
VIGENCIA 2025**

**CGR- CDSECTCRD No. 21
CAT_195_2026_1
Junio 2026**

**INFORME AUDITORÍA FINANCIERA
PROGRAMA PARA MEJORAR LA EQUIDAD, LAS COMPETENCIAS
SOCIOEMOCIONALES Y LOS APRENDIZAJES – PROMISE
VIGENCIA 2025**

Contralor General de la República

Carlos Hernán Rodríguez Becerra

Vicecontralor

Carlos Enrique Silgado Betancur

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

Dora Tulia Leiva Ardila

Audidores

Elizabeth Rojas Durán
Rosa Alejandra Carvajal Noriega
Claudia Patricia Lorenzo Mejía
Bienvenido José Galeano Pérez
Andrés Orlando Ortegon Ocampo

TABLA DE CONTENIDO

1.	OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA	5
2.	ALCANCE.....	6
3.	MARCO NORMATIVO	10
4.	RESPONSABILIDAD DE LA CGR	15
5.	CONCEPTO DE LA EVALUACIÓN REALIZADA (OPINIÓN DE AUDITORÍA).....	16
6.	EFFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO	16
7.	RESULTADOS EVALUACIÓN CONTROL FISCAL INTERNO	16
8.	RESULTADO DE LA AUDITORÍA REALIZADA	17
8.1.	Resultados relacionados con el objetivo específico No. 1	17
8.2.	Resultados relacionados con el objetivo específico No. 2	18
	Unidad de Alimentación Escolar - Alimentos Para Aprender - UApA	20
8.3.	Resultados relacionados con el objetivo específico No. 3	21
8.4.	Resultados relacionados con el objetivo específico no. 4	23
8.5.	Resultados relacionados con el objetivo específico No. 5	29
8.6.	Resultados relacionados con el objetivo específico No. 6	30
8.7.	Resultados relacionados con el objetivo específico No. 7	30
9.	RELACIÓN DE HALLAZGOS.....	33
10.	PLAN DE MEJORAMIENTO.....	34
	ANEXO 36	
	Relación de Hallazgos.....	36

Bogotá, D.C

Doctor

JOSE DANIEL ROJAS MEDELLIN

Ministro de Educación Nacional

drojas@mineducacion.gov.co

glcarrasco@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 2026, 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 2025.

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 a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - UApA, dentro del desarrollo de la auditoría financiera, otorgando el plazo legalmente establecido para que emitieran 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 2026 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 2025, 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. OBJETIVOS DE LA AUDITORÍA

1.1. Objetivo General

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

1.2. Objetivos Específicos:

1. Determinar si los gastos efectuados con cargo al Programa PROMISE, financiado con recursos del “Préstamo No. IBRD 9360-CO” durante la vigencia 2025, 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).
2. 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.
3. Determinar la razonabilidad de los ingresos y gastos ejecutados del programa, durante la vigencia 2025, 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.
4. 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 2025, 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.

5. 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.
6. 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.
7. Evaluar el cumplimiento y la efectividad del Plan de Mejoramiento presentado a la Contraloría General de la República a través del SIRECI, considerando tanto las acciones reportadas con corte al 31 de diciembre de 2025 como aquellas que estuvieron vigentes durante la vigencia 2025, aun cuando la entidad las haya dado por cumplidas dentro del periodo auditado y, por tal razón, no se encuentren incluidas en el plan de mejoramiento rendido a dicha fecha, de conformidad con la normativa aplicable al sujeto de control.

2. ALCANCE

El alcance de la auditoría comprende la verificación de los ingresos y gastos ejecutados en desarrollo del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes (PROMISE), en la vigencia 2025.

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 por sus siglas en inglés), 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%
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%

¹ Gobierno de Colombia

DLI		Monto asignado	%
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

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
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				
		2.1	Al menos el 20% de los EE PTA utilizan evaluaciones formativas		5			
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				
		3.1	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		
		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			
		4.2	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	

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)
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				
		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	
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		15	15	20	15	15

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.	
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 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).

3. MARCO NORMATIVO

Cuadro No. 5. Fuentes y criterios normativos

Fuente de Criterio	Criterio
De aplicación general	
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 3o. De los fines de la contratación estatal. Artículo 4o. 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 5o. Fines de la educación. Artículo 109. Finalidades de la formación de educadores.
Ley 489 de 1998	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones. Artículo 5.- Competencia Administrativa. Artículo 112.- Régimen jurídico de los actos y contratos. Artículo 113.- Inhabilidades e incompatibilidades. Artículo 114.- Control sobre las funciones.
Ley 715 de 2001	Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros.
Ley 678 de 2001	Por medio de la cual se reglamenta la determinación de responsabilidad patrimonial de los agentes del Estado a través del ejercicio de la acción de repetición o de llamamiento en garantía con fines de repetición. Artículo 2o. Acción de Repetición. Artículo 3o. Finalidades. Artículo 4o. Obligatoriedad.

Fuente de Criterio	Criterio
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 empleados 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
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.
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 1083 de 2015	Decreto único reglamentario del sector de función pública que compile y racionaliza la normativa sobre la administración pública y empleo publico
Decreto 1499 de 2017	Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.

Fuente de Criterio	Criterio
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. 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 1523 de 2024	Por medio del cual se decreta el presupuesto de rentas y recursos de capital y el presupuesto de gastos para la vigencia fiscal del 1 de enero al 31 de diciembre de 2025.
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 de 2023	Por la cual se decreta el Presupuesto de Rentas y Recursos de Capital y Ley de Apropiaaciones 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

Fuente de Criterio	Criterio
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)
Contrato de préstamo BIRF 9360-CO	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	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.

Fuente de Criterio	Criterio
del contrato a partir del 24 de septiembre de 2022.	
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)
Manual Operativo del Programa (MOP) Versión 3.0. Declaración de efectividad a partir del 04 de agosto del 2025.	Modificación: 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.
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
Resolución 018718 de 9 septiembre de 2025	Por medio de la cual se modifica la Resolución 10234 de 2018 “Por la cual se crean los grupos internos de trabajo del Programa Todos a Aprender de la Dirección de Calidad de Educación Preescolar, Básica y Media”
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.

Fuente de Criterio	Criterio
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 MEN	Lineamientos para la provisión de empleos temporales mediante la vinculación de docentes tutores.
Circular No. 048 del 24/12/2024 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 3/01/2023 MEN	Orientaciones para la fase de apertura del PTA 2023
Circular No. 02 del 23/02/2023 MEN	Alcance de la Circular No. 01. Orientaciones adicionales
Circular No. 03 del 24/04/2023 MEN	Orientaciones para la implantación del Módulo 1 PTA 2023
Circular No. 04 del 16/06/2023 MEN	Alcance a la Circular No. 03. Orientaciones para la implementación
Circular No. 05 del 01/09/2023 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 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 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)

Incumplimiento Material – Conclusión (concepto) con reserva.

Sobre la base del trabajo de auditoría efectuado, consideramos que, salvo en lo referente al desarrollo del Ecosistema SIPAE, el cual presenta limitaciones en términos de operatividad y funcionalidad, que imposibilitan la evaluación idónea del Programa de Alimentación Escolar - PAE, la información acerca de la materia controlada en la entidad auditada resulta conforme, en todos los aspectos significativos, con los criterios aplicados.

6. EFECTIVIDAD DEL PLAN DE MEJORAMIENTO

En el plan de mejoramiento reportado en SIRECI a diciembre 31 de 2025, el MEN reporta seis (6) hallazgos, con 15 acciones de mejora, de los cuales se evidencia cumplimiento de 10 acciones de mejora, relacionadas con 4 hallazgos, lo cual equivale al 66.66%, mientras que 5 acciones de mejora, correspondientes a dos hallazgos, que corresponden al 33.34%, no fueron efectivas, por cuanto los hallazgos persisten en la actual vigencia auditada, determinando que la acción propuesta no subsanó la causa del hallazgo por lo que deberá ser replanteada y 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 para PROMISE – UApA de 1.6, Con Deficiencias, mientras que, en el caso de Ministerio de Educación Nacional, arrojó una calificación de 1.2, Adecuado.

Cuadro No. 6. Evaluación de Control Interno PROMISE - UApA

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	BAJO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,48
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	SIN VALORES	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	SIN VALORES		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	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				1,6	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

Cuadro No. 7. Evaluación de Control Interno PROMISE - MEN

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	BAJO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,20
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	SIN VALORES	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	SIN VALORES		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	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				1,0	0,10
CALIFICACIÓN SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO				ADECUADO	

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 gastos efectuados con cargo al Programa PROMISE, financiado con recursos del "Préstamo No. IBRD 9360-CO" durante la vigencia 2025, 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).

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.

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 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.

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 2025 el PROMISE contó con apropiación presupuestal por \$83.738.331.974, 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 \$77.163.196.679, se obligaron recursos por \$51.498.725.283 y se efectuaron pagos por \$50.856.647.539, como se presenta a continuación:

Cuadro No. 1. 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-2201-0700-23-20203C C-2201-0700-20-20203B	Fortalecimiento de las condiciones para el logro de trayectorias educativas en la educación inicial preescolar, básica y media nacional.	14 -10	72.316.880.226	72.089.532.012	49.848.393.592	49.847.004.192
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	11.421.451.748	5.073.664.667	1.650.331.691	1.009.643.347
Totales				83.738.331.974	77.163.196.679	51.498.725.283	50.856.647.539

Fuente: Información MEN-UApA

Elaboró: Equipo auditor

Cuadro No. 2. Ejecución Ministerio de Educación Nacional y UApA

Cifras en pesos corrientes

Rubro	Descripción	Rec.	Apr. Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Ministerio de Educación Nacional						
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.	14-10	23.106.371.929	23.059.518.359	15.210.713.341	15.210.713.341

Rubro	Descripción	Rec.	Apr. Vigente	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Ministerio de Educación Nacional						
C-2201-0700-23-220203C-2201089-02	Adquis. de bys - servicio de asistencia técnica - 2. seguridad humana y justicia social / c. dignificación, formación y desarrollo de la profesión docente para una educación de calidad	14	1.444.802.441	1.434.082.819	1.434.082.819	1.434.082.819
C-2201-0700-20-220203B-2201090-02	Adquis. de bys - servicio de evaluación - 2. seguridad humana y justicia social / b. resignificación de la jornada escolar: más que tiempo	14-10	22.539.350.000	22.539.350.000	13.466.027.477	13.466.027.477
C-2201-0700-20-220203B-2201070-02	Adquis. de bys - ambientes de aprendizaje para la educación inicial preescolar, básica y media dotados - 2. seguridad humana y justicia social / b. resignificación de la jornada escolar: más que tiempo	14-10	6.067.562.087	6.067.562.087	748.551.208	748.551.208
C-2201-0700-23-220203C-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	14	14.671.405.210	14.515.170.789	14.515.170.789	14.513.781.389
C-2201-0700-23-220203C-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	14	28.594.790	15.054.189	15.054.189	15.054.189
C-2201-0700-23-220203C-2201090-02	Adquis. de bys - servicio de evaluación - 2. seguridad	10	4.458.793.769	4.458.793.769	4.458.793.769	4.458.793.769
Total MEN			72.316.880.226	72.089.532.012	49.848.393.592	49.847.004.192
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar						
C-2201-0700-4-220203J-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.	14-10	11.421.451.748	5.073.664.667	1.650.331.691	1.009.643.347
Total MEN y UAPE			83.738.331.974	77.163.196.679	51.498.725.283	50.856.647.539

Fuente: Información MEN-UAPE

Elaboró: Equipo auditor

Los recursos ejecutados por parte del MEN, se materializaron en 32 contratos, discriminados así: 13 órdenes de prestación de servicios profesionales (OPS), 6 Contratos interadministrativos, 2 contrato a través de Bolsa de Producto, 5 Contratos de Compraventa, 4 convenios interadministrativos, 2 Convenios de Cooperación 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. 3. Contratación suscrita MEN - Programa PROMISE Vigencia 2025

Cifras en pesos corrientes

No.	Modalidad de Contrato	Tipo de contrato	Cantidad de contratos	Valor Inicial	Valor Final	Fuente	
						V/r Contrato Recursos Nación	V/r Contrato Rec crédito BM
1	Selección Abreviada	Compraventa	5	5.755.681.089	5.755.681.089	5.590.681.089	4.823.908.018
		Prestación de servicio	1	4.658.908.018	4.658.908.018		
2	Contratación Directa	Contrato interadministrativo	6	20.920.673.014	20.920.673.014	1.402.336.000	19.518.337.014
3		Convenio de cooperación	2	3.607.898.526	3.607.898.526	1.652.103.769	1.955.794.757
4		Convenio interadministrativo	4	9.492.069.227	9.492.069.227	6.492.069.227	3.000.000.000
5	Licitación	Fiducia /Encargo de Fiducia	2	10.330.434.521	10.330.434.521	3.049.394.980	7.281.039.541
6	Contratación Directa	Prestación de servicios profesionales apoyo a la gestión	12	1.391.836.714	1.386.249.314		1.386.249.314
Totales			32	56.157.501.109	56.151.913.709	18.186.585.065	37.965.328.644

Fuente: Información suministrada MEN

Elaboró: Equipo auditor.

Para la revisión y análisis contractual, se tuvo en cuenta la implementación normativa de los manuales y guías de procedimiento del MEN, así como del Manual Operativo (MOP), en el marco de los procesos desarrollados. En este sentido, la entidad dio cumplimiento a los requerimientos legales y normativos, evidenciándose la observancia de los presupuestos legales en las etapas precontractual y contractual. En consecuencia, se concluye que, con ocasión de la celebración, ejecución y pago de contratos se cumplió con las especificaciones técnicas, financieras y jurídicas establecidas, sin identificarse inconsistencias y garantizando el cumplimiento de los principios de transparencia y trazabilidad.

Nomina Temporal - MEN

El MEN para la vigencia 2025 reportó gastos de personal de 5 coordinadores y 70 formadores, por nómina temporal PTA, para el servicio de fortalecimiento a las capacidades de los docentes de educación inicial, preescolar, básica y media, apoyando el fortalecimiento de las condiciones para el logro de trayectorias educativas en la educación inicial preescolar, básica y media, invirtiendo \$11.640.075.965, correspondientes a recursos del crédito. No se constituyó hallazgo al respecto.

Unidad de Alimentación Escolar - Alimentos Para Aprender - UApA

El programa de gastos del PROMISE ejecutado en la vigencia 2025 por la UApA, financiado con los recursos del crédito, celebró cuarenta y dos (42) contratos, por \$5.073.644.667, de los cuales \$2.927.305.727 corresponden a recursos del crédito.

Cuadro No. 4. Resumen de contratación de UApA para la vigencia 2025

Cifras en pesos corrientes

No.	Modalidad de Contrato	Tipo de Contrato	Cantidad de Contratos	Valor Final	Fuente	
					10 Recursos Nación	Recurso 14 crédito BM
1	Selección Abreviada	Compraventa	1	30.200.117		30.200.117
2	Contratación Directa	CD con oferta	1	3.612.209.776	1.529.890.328	2.082.319.448
3	Contratación Directa	Prestación de Servicio	40	1.431.254.774	616.468.612	814.786.162
Totales			42	5.073.664.667	2.146.358.940	2.927.305.727

Fuente: Información suministrada por la UApA. Elaboró: Equipo Auditor

De igual manera, el Ministerio de Educación – MEN y la Unidad Administrativa Especial De Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender – UApA, como entidades ejecutoras del Programa, cuentan cada una con el respectivo manual de contratación y de supervisión, los cuales se ciñen a los lineamientos y directrices de Estatuto General de contratación pública.

8.3. Resultados relacionados con el objetivo específico No. 3

Determinar la razonabilidad de los ingresos y gastos ejecutados del programa, durante la vigencia 2025, 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.

Durante la vigencia 2025, el BIRF le desembolsó al Gobierno de Colombia recursos del crédito BIRF 9360-CO, por USD 15 millones de dólares, de los cuales USD 14.300.000, fueron destinados para ejecución por parte del MEN y USD 700.000 para ejecución de la UApA.

Producto del análisis detallado sobre la ejecución de los recursos asignados a los rubros de inversión para la vigencia 2025, 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.

Rezago Presupuestal MEN
Rezago Presupuestal 2025

Cuadro No. 5.Rezago Presupuestal 2025 MEN-PROMISE

Cifras en pesos corrientes

Descripción	Valor al cierre de 2025	%
Reservas Presupuestales	22.241.138.420	99,99%
Cuentas por Pagar	1.389.400	0,01%
Total, Rezago 2025	22.242.527.820	100%

Fuente: Información suministrada por el MEN-PROMISE Elaboró: Equipo auditor

El MEN-PROMISE, para la vigencia 2025, constituyó rezago presupuestal por \$22.242.527.820, de los cuales el 99.9% corresponden a reservas presupuestales y el 0.01% a cuentas por pagar.

El detalle del rezago se presenta a continuación:

Cuadro No. 6.Reservas Presupuestales 2025 – MEN-PROMISE

Cifras en pesos corrientes

Numero Documento	Razón Social	Rubro	Valor Actual
890980040	Universidad de Antioquia	C-2201-0700-23-20203C-2201074-02	440.798.000
890980040	Universidad de Antioquia	C-2201-0700-23-20203C-2201074-02	339.546.400
800150280	Fiduciaria Bancolombia S A Sociedad Fiduciaria	C-2201-0700-23-20203C-2201074-02	68.151.506
800150280	Fiduciaria Bancolombia S A Sociedad Fiduciaria	C-2201-0700-23-20203C-2201074-02	3.049.394.980
830037946	Panamericana Librería y Papelería SA	C-2201-0700-20-20203B-2201070-02	5.313.831.024
860024301	ICFES	C-2201-0700-20-20203B-2201090-02	9.073.322.523
800118954	Universidad de Nariño	C-2201-0700-23-20203C-2201074-02	384.615.200
830001113	Imprenta Nacional de Colombia	C-2201-0700-20-20203B-2201070-02	-
901969233	Union Temporal ATLANTE MEN 2025	C-2201-0700-23-20203C-2201074-02	3.213.147.698
830103828	AGROBOLSA S.A. COMISIONISTA DE BOLSA	C-2201-0700-20-20203B-2201070-02	5.179.855
800075003	SUBATOURS SAS	C-2201-0700-23-20203C-2201074-02	235.000.000
800075003	SUBATOURS SAS	C-2201-0700-23-20203C-2201074-02	118.151.234
Total			22.241.138.420

Fuente: Información Auditoría Financiera Vig 2025 Elaboró: Equipo auditor CGR

Cuadro No. 7.Cuentas por Pagar 2025 MEN-PROMISE

Cifras en pesos corrientes

Razón Social	Rubro	Concepto	Valor Actual
Salud Total EPS	C-2201-0700-23-20203C-2201074-01	JC-IE- 041197 Pago seguridad social nómina cargos planta temporal agosto y septiembre 2025	70.000
Entidad Promotora de Salud Sanitas S.A.S.	C-2201-0700-23-20203C-2201074-01		94.500
Colpensiones	C-2201-0700-23-20203C-2201074-01		232.200
Positiva Compañía de Seguros S. A.	C-2201-0700-23-20203C-2201074-01		35.900
ESAP	C-2201-0700-23-20203C-2201074-01		53.200
ICBF	C-2201-0700-23-20203C-2201074-01		319.000
Ministerio de Educación Nacional	C-2201-0700-23-20203C-2201074-01		106.300
Servicio Nacional de Aprendizaje	C-2201-0700-23-20203C-2201074-01		53.200
Caja de Compensación Familiar Compensar	C-2201-0700-23-20203C-2201074-01		425.100
Total			1.389.400

Fuente: Información Auditoría Financiera Vig 2025 Elaboró: Equipo auditor CGR

Rezago Presupuestal UApA

Para la vigencia 2025, 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.

8.4. Resultados relacionados con el objetivo específico no. 4

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 2025, 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.

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 2025, los ingresos del Programa PROMISE se generaron por recursos del crédito BIRF 9360-CO, correspondientes a e USD 15 millones, los cuales ingresaron a la cuenta del Tesoro Nacional No. 36951764, denominada "Dirección del Tesoro Nacional" y fueron ingresados y ejecutados en el presupuesto del Ministerio de Hacienda y Crédito Público como recursos de libre destinación y como reposición del anticipo de caja hecho previamente para financiar el presupuesto del MEN – Programa PROMISE.

Gastos Programa PROMISE

Para la vigencia 2025, el Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes "PROMISE", ejecutó sus actividades que dan cumplimiento a los indicadores del programa, con recursos apropiados del Presupuesto General de la Nación "PGN".

A continuación, se presenta la ejecución de gastos para el programa PROMISE, efectuada por el MEN y UApA:

Cuadro No. 8. Ejecución presupuestal MEN y UApA PROMISE- Recursos del crédito

Cifras en pesos corrientes

Rubro	Descripción	Rec.	Apropiación	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Ministerio de Educación Nacional						
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	14	23.106.371.929	23.059.518.359	15.210.713.341	15.210.713.341
C-2201-0700-23-20203C-2201089-02	Adquis. de bys - servicio de asistencia técnica - 2. seguridad humana y justicia social / c. dignificación, formación y desarrollo de la profesión docente para una educación de calidad	14	1.444.802.441	1.434.082.819	1.434.082.819	1.434.082.819
C-2201-0700-20-20203B-2201090-02	Adquis. de bys - servicio de evaluación - 2. seguridad humana y justicia social / b. resignificación de la jornada escolar: más que tiempo	14	22.539.350.000	22.539.350.000	13.466.027.477	13.466.027.477
C-2201-0700-20-20203B-2201070-02	Adquis. de bys - ambientes de aprendizaje para la educación inicial preescolar, básica y media dotados - 2. seguridad humana y justicia social / b. resignificación de la jornada escolar: más que tiempo	14	6.067.562.087	6.067.562.087	748.551.208	748.551.208
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	14	14.671.405.210	14.515.170.789	14.515.170.789	14.513.781.389
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	14	28.594.790	15.054.189	15.054.189	15.054.189
C-2201-0700-23-20203C-2201090-02	Adquis. de bys - servicio de evaluación - 2. seguridad	14	4.458.793.769	4.458.793.769	4.458.793.769	4.458.793.769
Total MEN			72.316.880.226	72.089.532.012	49.848.393.592	49.847.004.192
Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar						
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	8.336.551.748	2.170.578.672	640.688.344	640.688.344
C-2201-0700-4-20203J-2201048-02	Adquis. de bys - servicios de información en materia	14	3.084.900.000	2.903.085.995	1.009.643.347	1.009.643.347

Rubro	Descripción	Rec.	Apropiación	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Ministerio de Educación Nacional						
	educativa - fortalecimiento de los sistemas de información para la gestión del programa de alimentación escolar PAE nacional.					
Total UApA			11.421.451.748	5.073.664.667	1.650.331.691	1.009.643.347
Total MEN y UApA			83.738.331.974	77.163.196.679	51.498.725.283	50.856.647.539

Fuente: Ejecución de Gastos Auditoría Financiera PROMISE vig 2025 Respuesta MEN oficio 01 punto 13.

Elaboró: 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.

Cumplimiento de Indicadores:

Conforme a los compromisos adquiridos y a lo establecido en el Manual Operativo de PROMISE (MOP) el CONPES 4057, el DNP verifica el cumplimiento de los indicadores de desembolso con base en las fichas y soportes remitidos por MEN y UApA.

Ministerio de Educación:

Para la vigencia 2025, el Ministerio informó la realización de actividades orientadas al cumplimiento de los indicadores del programa, incluyendo, dentro de la ruta de formación y acompañamiento, estrategias de recuperación de aprendizaje.

En este sentido, el MEN reporta el cumplimiento de los indicadores asociados al desembolso del año 4 (2025). La siguiente tabla presenta los DLI y DLR correspondientes a los resultados del PTAFI 3.0 para dicha vigencia, así como el desembolso previsto.

Cuadro No. 9. Indicadores vinculados al Desembolso MEN-DLI PTA vigencia 2025

Cifras en millones de USD

DLI	DLI	DLR	Desembolso
			Año 4(2025)
1	Porcentaje de EE del PTA con estrategias de aceleración y recuperación de aprendizajes o desarrollo de habilidades socioemocionales introducidas	1.2 Al menos el 25% de los EE PTA introducen la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes o habilidades socioemocionales	7,0
3	Mejora en el apoyo pedagógico a los docentes	3.2 Evaluación de impacto del PTA incluyendo todas las líneas de apoyo (acompañamiento a docentes, directivos docentes y ETC) implementada y publicada	5,0
Total			12,0

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Elaboró: Equipo auditor CGR.

El programa dispone de una estrategia comunicativa organizada, que tiene como propósito fortalecer la comprensión sobre la formación integral; ofrecer información a todos los actores acerca del desarrollo del Programa y fomentar una interacción permanente en diversos niveles: nacional, departamental, local e institucional.

Cuadro No. 10. Indicadores de resultado vinculados al Desembolso MEN-DLI Vigencia 2025

Cifras en millones de USD

DLI	DLI	DLR Meta		Desembolso	Resultado
				Año 4 (2025)	
1	Porcentaje de EE del PTA con estrategias de aceleración y recuperación de aprendizajes o desarrollo de habilidades socioemocionales introducidas	1.2	Al menos el 25%= 1.258 de los de los 5.000. EE PTA, focalizados, a junio. Introducen la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes o habilidades socioemocionales.	7,0	Desde la formación integral en 5.111 EE desde febrero hasta la fecha de 406%
3	Mejora en el apoyo pedagógico a los docentes	3.2	Evaluación de impacto del PTA incluyendo todas las líneas de apoyo (acompañamiento a docentes, directivos docentes y ETC) implementada y publicada.	5,0	En el segundo semestre de 2025 se firmó el Contrato: interadministrativo CO1.PCCNTR.8366748 entre el Ministerio de Educación Nacional y la Universidad de Nariño de préstamo BIRF 9360-CO. Fase I
Total				12,0	

Fuente: Ministerio de Educación Nacional.

Elaboró: Equipo auditor CGR.

DLI # 1: Porcentaje de EE del PTA con estrategias de aceleración y recuperación de aprendizajes o desarrollo de habilidades socioemocionales introducidas.

DLR #1.2.: Al menos el 25% de los EE PTA introducen la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes o habilidades socioemocionales.

El Ministerio de Educación Nacional, a través de la estrategia PTAFI 3.0, ha brindado orientación a los docentes con el propósito de mejorar la calidad educativa en las instituciones oficiales, fortaleciendo tanto sus prácticas pedagógicas como los aprendizajes de los estudiantes, mediante el proceso de formación, acompañamiento y asistencia técnica. De igual manera, ha fomentado el uso de los resultados de las evaluaciones para identificar brechas y orientar acciones de mejora.

En cumplimiento de los indicadores, las 96 Entidades Territoriales (ETC) se organizaron en cinco (5) Micro-regiones y se estructuró la ruta pedagógica del año 2025 en tres momentos metodológicos:

Momento I: Actualización del Plan de Formación Integral y alistamiento para la armonización en clave del Proyecto Educativo (PEI, PEC, PIECR, PECl) y articulación curricular.

Momento II: Armonización y articulación curricular de las experiencias y prácticas pedagógicas orientadas a la formación integral, profundización.

Momento III: Armonización y articulación curricular de las experiencias y prácticas pedagógicas orientadas a la formación integral: consolidación.

DLI # 3. Mejora en el apoyo pedagógico a los docentes.

DLR # 3.2. Evaluación de impacto del PTA incluyendo todas las líneas de apoyo (acompañamiento a docentes, directivos docentes y ETC) implementada y publicada.

En relación con el cumplimiento de los indicadores establecidos, se evidencia un avance significativo en la implementación del Programa Todos a Aprender (PTA). Frente al DLI #1, se constata que se ha alcanzado la meta planteada en el DLR #1.2, dado que superó el 25% de los Establecimientos Educativos (EE) focalizados, reflejando una apropiación progresiva de prácticas pedagógicas pertinentes para atender las brechas de aprendizaje y promover el desarrollo integral de los estudiantes.

Por otra parte, en el marco del DLI #3, se observa un fortalecimiento en el apoyo pedagógico brindado a los docentes, evidenciado las distintas líneas de apoyo —acompañamiento a docentes, directivos docentes y Entidades Territoriales Certificadas (ETC), facilitando la toma de decisiones informadas y la mejora continua de las estrategias implementadas.

En conjunto, estos resultados dan cuenta de un avance coherente hacia el mejoramiento de la calidad educativa, consolidando procesos de acompañamiento y estrategias pedagógicas que inciden positivamente en el aprendizaje y en el fortalecimiento de las capacidades institucionales.

Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – UApA

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

Para el cuarto año del programa (2025), tenía previsto el desarrollo del indicador DLI 6, como se indica en la siguiente tabla:

Cuadro No. 11. Anexo No 1 Carta de Enmienda. Indicador vinculado al Desembolso DLI - UApA

Cifras en millones de USD

DLI	DLI	DLRs		Desembolso			
				Yr 1 2023	Yr 2 2024	Yr 3 2025	Yr 4 2025
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

La información consignada en el cuadro anterior se toma de 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 (MOP) Versión 3.0 de agosto de 2025.

La siguiente información es tomada del segundo informe semestral de seguimiento al programa Promise correspondiente a la vigencia enero - junio 2025:

“Avance en los DLR relacionados con el DLI 6

“Con el fin de garantizar la trazabilidad y verificación del avance en la implementación del Programa PROMISE, la UApA ha enfocado sus esfuerzos en el seguimiento técnico del DLI 6, el cual está estructurado en tres Resultados Vinculados a Desembolso (DLR) que se desarrollan progresivamente a lo largo de la vida del Programa. A continuación, se presenta el estado de avance a corte del primer semestre de 2025.”

Cuadro No. 12.Tabla 13 Avance de ejecución de resultados

DLR	Descripción DLR	Estado del avance	Solicitud del desembolso	Desembolso correspondiente	Estado Desembolso
6.1	Se ha desarrollado al menos uno de los cuatro subsistemas del SiPAE	100%	1(2.022)	Usd 700.000	Verificado y desembolsado
6.2	Se ha desarrollado al menos dos de los cuatro subsistemas del SiPAE	100%	2(2.024)	Usd 700.000	Verificado y desembolsado
6.3	Se ha desarrollado al menos dos de los cuatro subsistemas del SiPAE		3(2.026)	Usd 1.400.000	Sin solicitar

Fuente: Subdirección de Información UApA.

Elaboró: Equipo auditor CGR

Los días 8 y 12 de mayo del 2026, se adelantó visita técnica a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA), con el apoyo técnico de un profesional en ingeniería de sistemas, con el objetivo de verificar la funcionalidad y operatividad del ECOSISTEMAS SIPAE.

Según la información reportada por la misma entidad, en el levantamiento de información previa al proceso contractual, el Banco Mundial dejó un aproximado de 300 requerimientos para iniciar la construcción del ECOSISTEMA SIPAE y desde el 2021 a la fecha de las presentes visitas, el avance expuesto es el siguiente:

SUBSISTEMA MIPAE: Planeación 100% & Ejecución 73%
SUBSISTEMA SIGEPAE: Planeación 59%, Contratación: 77% & Ejecución 0%
SUBSISTEMA PAEESTAR ALDIA: Todas las fases al 100%
SUBSISTEMA PAEA LA MANO: Todas las fases: 0%

En desarrollo de la visita técnica se evidenció que el Ecosistema de Información del Programa de Alimentación Escolar – SiPAE, financiado con recursos provenientes del crédito multilateral suscrito con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento – BIRF (Banco Mundial), en el marco del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes – PROMISE y desarrollado a través de los contratos CM-UAPA-002-2021 y CD-UAPA-004-2025, presenta limitaciones sustanciales en materia de operatividad, interoperabilidad, actualización de información y funcionalidad integral, que imposibilitan la evaluación idónea del Programa de Alimentación Escolar – PAE para la toma de decisiones estratégicas, misionales y operativas por parte de la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA).

Como consecuencia, el Ecosistema SiPAE no cumple el cometido para el cual fue creado, esto es, soportar la gestión, el seguimiento y la evaluación del PAE a nivel nacional y a la

fecha de la verificación técnica realizada por este órgano de control, no se encuentra en funcionamiento integral.

El SiPAE fue concebido, conforme al documento CONPES 4057 de 2021 y al Marco Operativo del Programa PROMISE, para soportar la gestión, el seguimiento y la evaluación del PAE y fortalecer las capacidades institucionales para la toma de decisiones estratégicas. La verificación técnica acreditó que ese cometido no se cumple pues no es posible evaluar el PAE desde el Ecosistema, los módulos de evaluación no operan, la información está desactualizada y dos de los cuatro subsistemas están inconclusos o inexistentes.

En consecuencia, se evidencia que el Ecosistema SiPAE, pese a los recursos invertidos por \$8.376.852.864, no constituye actualmente una herramienta apta para la gestión, el seguimiento y la evaluación del Programa de Alimentación Escolar, configurándose una gestión fiscal antieconómica.

En virtud de lo anterior, se configuró hallazgo que se detalla en el presente 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 2025, 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 2024.

8.5. Resultados relacionados con el objetivo específico No. 5

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 riesgos para cada una de las entidades ejecutoras, asociados al manejo presupuestal, contractual y de la Unidad Coordinadora del Programa, asociados al macroproceso gestión presupuestal, contractual y del gasto.

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 identificados cada entidad para el programa PROMISE, para mitigar los riesgos, arrojó una calificación final de **1.6** en el caso de UApA (Concepto

Con Deficiencias) y de 1.2 en el caso del Ministerio de Educación Nacional (Concepto Adecuado).

Cuadro No. 13. Evaluación de Control Interno PROMISE - UApA

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	BAJO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,48
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	SIN VALORES	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	SIN VALORES		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	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				1,6	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

Cuadro No. 14. Evaluación de Control Interno PROMISE - MEN

CALIFICACIÓN GENERAL DEL DISEÑO DE CONTROL	ADECUADO	CALIFICACIÓN TOTAL PROMEDIO RIESGO COMBINADO	BAJO	SUMATORIA Y PONDERACIÓN DE LA EVALUACIÓN DEL DISEÑO Y LA EFECTIVIDAD DEL CONTROL (90%)	1,20
Calificación del diseño de control Gestión Financiera y Contable	SIN VALORES	Calificación riesgo combinado Gestión Financiera y Contable	SIN VALORES		
Calificación del diseño de control Gestión Presupuestal Contractual y del Gasto	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				1,0	0,10
CALIFICACIÓN SOBRE LA CALIDAD Y EFICIENCIA DEL CONTROL INTERNO				ADECUADO	

Fuente: Formato 14 Matriz de Riesgos y Controles GAF- A.F. PROMISE

Elaboró: Equipo auditor CGR

8.6. Resultados relacionados con el objetivo específico No. 6

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.

8.7. Resultados relacionados con el objetivo específico No. 7

Evaluar el cumplimiento y la efectividad del Plan de Mejoramiento presentado a la Contraloría General de la República a través del SIRECI, considerando tanto las acciones reportadas con corte al 31 de diciembre de 2025 como aquellas que estuvieron vigentes

durante la vigencia 2025, aun cuando la entidad las haya dado por cumplidas dentro del periodo auditado y, por tal razón, no se encuentren incluidas en el plan de mejoramiento rendido a dicha fecha, de conformidad con la normativa aplicable al sujeto de control.

Con base en la información que la entidad registró en el SIRECI, en esta auditoría se verificaron las acciones de mejora, resultado de la evaluación realizada por la Contraloría General de la República en la vigencia 2025, donde fueron establecidas como se presenta en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 15. Seguimiento Plan de Mejoramiento

HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	EFECTIVA		OBSERVACION
			SI	NO	
H: 1	Registros SECOP II MEN. 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 Servicios.	Realizar el cargue de los documentos precontractuales y contractuales observados por la Contraloría, en la plataforma SECOP II, correspondientes al Registro Presupuestal y las órdenes de pago.	X		Las acciones del plan de mejoramiento estipuladas para el hallazgo 1 fueron efectivas, los soportes fueron verificados en reunión de revisión de plan de mejoramiento en presencia del equipo MEN y CGR, así como el debido cotejo con los hallazgos correspondientes a la vigencia 2025.
		Realizar consulta a las diferentes instancias sobre la pertinencia legal de exigir la Declaración de Bienes y Rentas, la emisión de un acto administrativo de motivación y justificación de la contratación directa y la presentación de propuesta de servicios para contratos de prestación de servicios profesionales con personas naturales	X		
		Emitir comunicación a los supervisores, indicando los pasos a seguir para cargar los documentos contractuales en el SECOP II (Certificado de Registro Presupuestal, Órdenes de pago, etc.)	X		
H: 2	Registros presupuestales MEN programa PROMISE. 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.	Enviar al Banco Mundial solicitud de No Objeción a la Modificación del numeral 5.1 del Manual Operativo del Programa (MOP).	X		Las acciones del plan de mejoramiento estipuladas para el hallazgo 2 fueron efectivas, los soportes fueron verificados, así como el debido cotejo con los hallazgos correspondientes a la vigencia 2025.
		Formalizar de manera detallada y expresa dentro del numeral 5.1. del Manual Operativo del Programa (MOP), la forma como se ajustarán periódicamente los objetos de gasto (rubros) para el manejo de los recursos del Promise, en cada proyecto, según las denominaciones establecidas en el Decreto de	X		

HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	EFECTIVA		OBSERVACIÓN
			SI	NO	
		liquidación de presupuesto para cada vigencia.			
		Recibir comunicación de No objeción a la modificación del Numeral 5.1 del Manual Operativo del Programa (MOP), por parte del Banco Mundial, y generar la versión modificada del Manual Operativo del Programa (MOP).	X		
H: 3	Baja ejecución Presupuestal en rubros de inversión para la vigencia 2024 MEN PROMISE, con un 65,2%. 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.	Reuniones de monitoreo a los compromisos establecidos por cada Dirección, para el cumplimiento del cronograma del Plan Anual de Adquisiciones de la vigencia,		X	Las acciones del plan de mejoramiento estipuladas para el hallazgo 3 NO fueron efectivas, pues el hallazgo de baja ejecución presupuestal se repite en la vigencia 2025. Los soportes correspondientes fueron verificados, así como el debido cotejo con los hallazgos correspondientes a la vigencia 2025.
		Realizar monitoreo al cumplimiento del cronograma del Plan Anual de Adquisiciones de la vigencia, estableciendo avances, compromisos, fechas y responsables		X	
H: 4	Planta Temporal - Funciones y Requisitos de los Formadores. 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	Actualización del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de carácter temporal del Programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral,		X	Las acciones del plan de mejoramiento estipuladas para el hallazgo 4 NO fueron efectivas, pues el hallazgo referente al cumplimiento de requisitos de acreditación del NIVEL B1, se repite en la vigencia 2025. Los soportes correspondientes fueron verificados, así como el debido cotejo con los hallazgos correspondientes a la vigencia 2025.
		Socializar y consultar la actualización del Manual Específico de Funciones y Competencias Laborales para los empleos de carácter temporal del Programa de Tutorías para el Aprendizaje y la Formación Integral.		X	
		Expedición del acto administrativo que adopta el Manual actualizado,		X	
H: 5	Unidad Coordinadora del Programa - UCP - PROMISE - MEN. El 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	Enviar al Banco Mundial solicitud de No Objeción a la Modificación del Manual Operativo del Programa (MOP)	X		Las acciones del plan de mejoramiento estipuladas para el hallazgo 5 fueron efectivas, los soportes fueron verificados en reunión de revisión de plan de mejoramiento en presencia del equipo MEN y CGR, así como el debido cotejo con los hallazgos correspondientes a la vigencia 2025.
		Recibir comunicación de No objeción a la modificación del Manual Operativo del Programa (MOP), por parte del Banco Mundial y generar la versión modificada del Manual Operativo del Programa (MOP)	X		
		Recibir comunicación de No objeción a la modificación del Manual Operativo del	X		

HALLAZGO	DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	ACCIÓN DE MEJORA	EFECTIVA		OBSERVACIÓN
			SI	NO	
		Programa (MOP), por parte del Banco Mundial y generar la versión modificada del Manual Operativo del Programa (MOP)			
H: 6	Contrato CO1.PCCNTR.6517562. En la ejecución del contrato CO1.PCCNTR.6517562, suscrito con CORREAGRO, que es la Sociedad Comisionista, 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	Diligenciar de manera completa y con antelación el formato de solicitud del PROMISE con la información de la convocatoria. Realizar capacitación con los responsables de los eventos sobre la atención y manejo de imprevistos relacionados con los asistentes no convocados.	X		Las acciones del plan de mejoramiento estipuladas para el hallazgo 6 fueron efectivas, los soportes fueron verificados en reunión de revisión de plan de mejoramiento en presencia del equipo MEN y CGR, así como el debido cotejo con los hallazgos correspondientes a la vigencia 2025.

Fuente: Información MEN

Elaboró: Equipo Auditor

Se registraron 6 hallazgos, con 15 acciones de mejora, de los cuales la entidad cumplió 4 hallazgos con 10 acciones de mejora, equivalente al 66.66%. Por el contrario, 5 acciones de mejora, correspondientes a dos hallazgos, no fueron efectivas, por cuanto se configuraron hallazgos en la presente vigencia sobre los mismos hechos objeto de las acciones de mejora, lo cual equivale al 33.34%, determinándose que el Plan de Mejoramiento fue inefectivo.

9. RELACIÓN DE HALLAZGOS

Como resultado de la Auditoría al Programa PROMISE para la vigencia 2025, se determinaron cuatro (04) hallazgos, de los cuales dos (2) tienen presunta incidencia disciplinaria y uno (1) con presunta incidencia fiscal por **\$8.376.852.864**.

Cuadro No. 16. Hallazgos Auditoría Financiera PROMISE

No.	NOMBRE DEL HALLAZGO	COMPONENTE	TEMA	ASUNTO O DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	A	F		D	P	BA	OI	IP	PASF
						#	\$			#			
1	Baja ejecución Presupuestal en rubros de inversión PROMISE - MEN vigencia 2025. COH_4846_2026-1-AU-FI	Presupuestal	Ejecución presupuestal MEN	El Ministerio de Educación Nacional, vigencia 2025, presentó baja ejecución presupuestal en los rubros de Inversión del Programa PROMISE, con un 69% promedio, evidenciando que hay cuatro rubros con ejecución inferior al 66%, incluso uno de ellos presenta ejecución de 12.3%. 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 metas subestimadas.	X								

No.	NOMBRE DEL HALLAZGO	COMPONENT E	TEMA	ASUNTO O DESCRIPCIÓN DEL HALLAZGO	A	F		D	P	BA	OI	IP	PASF
						#	\$						
2	Constitución Reservas Presupuestales PROMISE MEN vigencia 2025. COH_4858_2026-1-AU-FI	Presupuestal	Reservas presupuestales	En la verificación de 12 reservas presupuestales, constituidas al cierre de la vigencia 2025 por \$22.241.138.420, en 3 de ellas se evidenciaron deficiencias en su constitución, debido a que las justificaciones no guardan coherencia con los argumentos expuestos, ni con los soportes requeridos. Esta situación habría generado inconsistencias en el manejo de los procesos presupuestales, afectando la adecuada gestión del rezago presupuestal del programa PROMISE.	X								
3	Baja ejecución Presupuestal en rubros de inversión PROMISE en la vigencia 2025 UApA. COH_4868_2026-1-AU-FI	Presupuestal	Ejecución Presupuestal UApA	La UApA, para la vigencia 2025, presentó una baja ejecución presupuestal en los rubros de Inversión del programa PROMISE, con un 31% 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), evidenciando que con los recursos disponibles se podía cumplir metas mayores a las proyectadas.	X			X					
4	Deficiencias en la implementación del Sistema de Información del programa de Alimentación Escolar. COH_5032_2026-1-AU-FI	Contratación	Contratación UApA	Se evidencia que el SIPAE, financiado con recursos de crédito multilateral con Banco Mundial, presenta limitaciones en términos de operatividad y funcionalidad, que imposibilitan la evaluación idónea del Programa de Alimentación Escolar - PAE y la toma decisiones estratégicas, generado por falencias en la ejecución del contrato CM-UAPA-002-2021 y en la planeación y ejecución del contrato CD-UAPA-004-2025. Esta situación genera afectación para la entidad toda vez que el Ecosistema SIPAE no cumple con el objetivo para el cual fue creado, y con fundamento en lo anterior se determina presunto detrimento patrimonial por \$8.376.852.864, por una gestión fiscal antieconómica.	X	X	8.376.852.864	X					
TOTAL					4	1	8.376.852.864	2	0	0	0	0	0

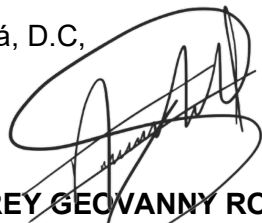
A: Administrativa; D: presunta incidencia disciplinaria.
 Elaboró: Equipo Auditor

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.

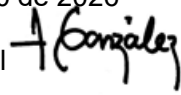
Bogotá, D.C,



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. 22 de junio 10 de 2026

Revisó: Adriana Lucía González Díaz - Directora de Vigilancia Fiscal



Carlos A. Martínez Bernal – Coordinador de Gestión - Supervisor



Elaboró: Dora Tulia Leiva Ardila - Líder de auditoría
Elizabeth Rojas Durán – Auditora
Rosa Alejandra Carvajal– Auditora
Claudia Patricia Lorenzo– Auditora
Bienvenido José Galeano – Auditor

ANEXO

Relación de Hallazgos.

Hallazgo No. 1. Baja ejecución Presupuestal en rubros de inversión PROMISE – MEN vigencia 2025¹

El Ministerio de Educación Nacional, para la vigencia 2025, presentó una baja ejecución presupuestal en los rubros de Inversión del Programa PROMISE, con un 69% promedio, evidenciando que hay cuatro rubros con ejecución inferior al 66%, incluso uno de ellos presenta ejecución de 12.3%. 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 metas subestimadas.

Constitución Política de Colombia, Artículo 209. La función administrativa, Artículo 350, 352 y 366.

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 contracreditarse.

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.

Resolución No. 000031 del 03 de enero de 2025. Por el cual se efectúa la desagregación y asignaciones del presupuesto de gastos de la vigencia 2025 del Ministerio de Educación Nacional.

Procedimiento de Administración del Ciclo Presupuestal Código: GF-PR-10 Versión 03.

“Brindar orientaciones para el desarrollo de las actividades de desagregación y ejecución de las asignaciones y modificaciones presupuestales a que haya lugar del Presupuesto de Ingresos y Gastos, con el fin de garantizar una ejecución eficiente de los recursos asignados y así contribuir a la mejora continua de los procesos internos y el fortalecimiento de la rendición de cuentas”.

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 26. La falta disciplinaria y Artículo 38. Deberes.

¹ CGR Código APA - COH_4846_2026-1-AU-FI

El Ministerio de Educación Nacional, con relación al programa PROMISE, presentó para la vigencia 2025 apropiación presupuestal definitiva por \$72.316.880.226, correspondientes a Gastos de Inversión. El detalle de la distribución del presupuesto se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 17. Ejecución Presupuestal vigencia 2025

Concepto	Vigencia actual			
	Apropiación definitiva	Compromisos	Obligaciones	Pagos
Inversión	72.316.880.226	72.089.532.012	49.848.393.592	49.847.004.192
TOTAL	72.316.880.226	72.089.532.012	49.848.393.592	49.847.004.192

Fuente: Información suministrada por el MEN en su respuesta con radicado 2026EE0024208, punto 13. Elaboró: Equipo Auditor

Con respecto a la ejecución presupuestal de inversión, se evidencia que los compromisos ascendieron a \$72.089.532.012, equivalentes al 99% del valor apropiado, sin embargo, solo se obligaron \$49.848.393.592, equivalente a 68,93% de la apropiación definitiva y se realizaron pagos por \$49.847.004.192, que representan el 68,92% del total apropiado.

Además, se pudo evidenciar que la ejecución presupuestal presenta un avance del 3,7% con respecto a la ejecución presupuestal de la vigencia anterior la cual fue del 65,2%, pero que, a pesar de representar un avance significativo, aún sigue siendo una baja ejecución con respecto a la apropiación definitiva en los rubros presupuestales del Programa PROMISE.

Con fundamento a lo anterior, mediante comunicación radicado No. 2026EE0024208 del 09/02/2026, se requirió reporte de la ejecución detallada de gastos, vigencia 2025, del programa PROMISE, tal como se detalla a continuación:

Cuadro No. 18. Muestra presupuestal MEN PROMISE

Cifras en pesos corrientes

Rubro	Descripción	Rec.	Apr, Vigente	Obligaciones	% Ejecución
C-2201-0700-23-20203C-2201074-02	Adquisición de bienes - 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.	14	23.106.371.929	15.210.713.341	65,82%
C-2201-0700-23-20203C-2201089-02	Adquisición de bienes - servicio de asistencia técnica - 2. seguridad humana y justicia social / c. dignificación, formación y desarrollo de la profesión docente para una educación de calidad	14	1.444.802.441	1.434.082.819	99,25%
C-2201-0700-20-20203B-2201090-02	Adquisición de bienes - servicio de evaluación - 2. seguridad humana y justicia social / b. resignificación de la jornada escolar: más que tiempo.	14	22.539.350.000	13.466.027.477	59,74%
C-2201-0700-20-20203B-2201070-02	Adquisición de bienes - ambientes de aprendizaje para la educación inicial preescolar, básica y media dotados - 2. seguridad humana y justicia social / b. resignificación de la jornada escolar: más que tiempo.	14	6.067.562.087	748.551.208	12,33%
C-2201-0700-23-	Gastos. de personal - servicio de fortalecimiento a las capacidades de los docentes de educación inicial, preescolar,	14	14.671.405.210	14.515.170.789	98,93%

	básica y media - fortalecimiento				
C-2201-0700-23-20203C-2201074-03	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	14	28.594.790	15.054.189	52.65%
C-2201-0700-23-20203C-2201090-02	Adquisición de bienes - servicio de evaluación - 2. Seguridad	14	4.458.793.769	4.458.793.769	100%
Total,			72.316.880.226	49.848.393.592	68,90%

Fuente: Ejecución de Gastos Auditoría Financiera PROMISE vig 2025 Elaboró: CGR.

Acorde con la información reportada por la entidad, resulta evidente que hay cuatro rubros con baja ejecución, incluso uno de ellos presenta una ejecución de apenas el 12%.

Llama la atención que si bien la ejecución presupuestal de recursos de Inversión del PROMISE, presenta una ejecución del 68,9%, no obstante se evidencia que dos indicadores reportados por la entidad muestran un cumplimiento superior al 100 %, incluso uno con un avance de un 406%, 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 metas establecidas, evidenciando deficiencias en la definición de estas (metas subestimadas).

Cuadro No. 19. Reporte del estado de avance de los indicadores de desembolso DLI con corte a 31 de diciembre de 2025

#	Indicador PDO	Responsable	Meta 2025	Avance a 31/12/2025	% de avance a 31/12/2025	Descripción
1.2	Al menos el 25% de los EE PTA introducen la estrategia de aceleración y recuperación de aprendizajes o habilidades socioemocionales	PTA	1.258	5111	406%	Establecimiento Educativos Focalizados en 2025, equivale a 1.258.
3.2	Evaluación de impacto del PTA incluyendo todas las líneas de apoyo (acompañamiento a docentes, directivos docentes y ETC) implementada y publicada	PTA	3775	4154	110%	Porcentaje de los EE oficiales que participan en la estrategia de Evaluar para avanzar

Fuente: BM Informe de gestión 2025
 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 68,9% 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.

Respuesta entidad

La respuesta emitida por el Ministerio de Educación Nacional señala lo siguiente:

PRIMERO:

“El Ministerio gestionó las contrataciones y demás acciones que permitieron consolidar una ejecución en compromisos del 99,7% (se comprometieron 72.089.532.012 de un presupuesto de 72.316.880.226), en cuanto a obligaciones se alcanzó una ejecución del 68,9% (se obligaron 49.848.393.592 de 72.316.880.226), la diferencia \$22.241.138.420 fue lo que se constituyó como reserva presupuestal de la cual el 75% fue reserva inducida por no aprobación de PAC por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público \$16.741.311.883 y que aunque se realizó la entrega de los productos y la gestión efectivas de las cuentas, al no contar con la disponibilidad de PAC no se podían obligar constituyéndose como reserva presupuestal y contablemente fueron cuentas por pagar”.

SEGUNDO:

Rubro C-2201-0700-20-20203B-2201070-02 (Ejecución 12.3%).

“En este rubro el saldo por pagar más representativo corresponde al CO1.PCCNTR.8103797, suscrito con PANAMERICANA LIBRERIA Y PAPELERIA SA, con un saldo pendiente de obligar y pagar por valor de \$ 5.313.831.024 y con AGROBOLSA S.A. COMISIONISTA DE BOLSA con un saldo por valor de \$5.179.855, para un total de \$5.319.0780.879 que fue constituido como reserva presupuestal y de éstos \$2.656.915.513 fue reserva inducida por no aprobación de PAC”.

“La constitución de la reserva presupuestal de este contrato obedeció a circunstancias objetivas asociadas a la no aprobación del PAC como se mencionó anteriormente y ejecución contractual. También se constituyó como reserva presupuestal, teniendo en cuenta que el último pago está atado a la suscripción del acta de liquidación del contrato de comisión”.

TERCERO:

“El día 26 de noviembre de 2025, se radicó con numero No 20258212 la factura No. FEIC - 286 por valor de \$ 7.970.882.720. Este pago corresponde al segundo desembolso, de este contrato tal como se estableció en los términos pactados en el plan de pagos definido en el Estudio Previo, registrado en SECOP II. Los productos asociados a este desembolso se recibieron en su totalidad y a satisfacción por el área técnica y la supervisión tal como se puede identificar en SECOP. Sin embargo, no fue posible efectuar el desembolso dentro de la vigencia 2025, debido a la no aprobación del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para este concepto, lo que impidió la ejecución del pago en el periodo fiscal respectivo”.

CUARTO:

“El día 23 de diciembre de 2025, se radicó con numero No 20259849 la factura No. FEIC - 293 por valor de \$ 3.985.441.359 de los cuales \$1.102.439.803 son de PROMISE, este pago corresponde al tercer y último desembolso, de este contrato tal como se estableció en los términos pactados en el plan de pagos definido en el Estudio Previo, registrado en SECOP II. Los productos asociados a este desembolso se recibieron en su totalidad y a satisfacción por el área técnica y la supervisión tal como se puede identificar en SECOP. Sin embargo, no fue posible efectuar el desembolso dentro de la vigencia 2025, debido a la no aprobación del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) por parte

del Ministerio de Hacienda y Crédito Público para este concepto, lo que impidió la ejecución del pago en el periodo fiscal respectivo”.

“La constitución de las reservas fue por la no aprobación de Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC)”.

Análisis de la respuesta:

De acuerdo con los argumentos expuestos por el Ministerio de Educación Nacional (MEN), la ejecución de los compromisos alcanzó el 99,7% del presupuesto definitivo, al comprometer recursos por valor de \$72.089.532.012 frente a una apropiación total de \$72.316.880.226.

Por su parte, las obligaciones registraron una ejecución del 68,9%, equivalente a \$49.848.393.592, respecto del mismo presupuesto total. En consecuencia, se evidencia una diferencia de \$22.241.138.420 entre los recursos comprometidos y las obligaciones reconocidas, valor que fue constituido como reserva presupuestal.

Del monto total de la reserva presupuestal, el 75% (\$16.741.311.883) corresponde a una reserva inducida por la no aprobación del Programa Anual Mensualizado de Caja (PAC) por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Lo anterior, pese a que los bienes y servicios contratados fueron efectivamente entregados y las respectivas cuentas fueron gestionadas oportunamente para su trámite y pago.

Si bien la entidad argumenta que la constitución de reservas presupuestales obedece a la necesidad de garantizar el pago de compromisos legalmente adquiridos, las circunstancias expuestas no desvirtúan lo observado. Por el contrario, evidencian limitaciones en la ejecución financiera y debilidades en los procesos de planeación, seguimiento y control presupuestal, considerando que las reservas no deben constituirse como una práctica recurrente derivada de deficiencias en la gestión.

Hallazgo para Plan de Mejoramiento.

Hallazgo No. 2. Constitución Reservas Presupuestales PROMISE MEN vigencia 2025¹

En la verificación de 12 reservas presupuestales constituidas al cierre de la vigencia 2025 por valor de \$22.241.138.420, en 3 de ellas se evidenciaron deficiencias en su constitución, debido a que las justificaciones no guardan coherencia con los argumentos expuestos, ni con los soportes y la documentación requerida. Esta situación habría generado inconsistencias en el manejo de los procesos presupuestales, afectando la adecuada gestión del rezago presupuestal e cumplimiento de los principios presupuestales en la ejecución del programa PROMISE.

Decreto 111 de 1996. Artículo 89

¹ CGR Código APA - COH_4858_2026-1-AU-FI

(...) *“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.*

Después del 31 de diciembre de cada año estas autorizaciones expiran y, en consecuencia, no podrán comprometerse, adicionarse, transferirse, ni contra coeditarse. Al cierre de la vigencia fiscal cada órgano constituirá las reservas presupuestales con los compromisos que al 31 de diciembre no se hayan cumplido, siempre y cuando estén legalmente contraídos y desarrollen el objeto de la apropiación.

Las reservas presupuestales sólo podrán utilizarse para cancelar los compromisos que les dieron origen. Igualmente, cada órgano constituirá al 31 de diciembre del año cuentas por pagar con las obligaciones correspondientes a los anticipos pactados en los contratos y a la entrega de bienes y servicios” (...)

Decreto 1068 de 2015 Artículo 2.8.1.7.3.2.

(...) *“Constitución de reservas presupuestales y cuentas por pagar. A más tardar el 20 de enero de cada año, los órganos que conforman el Presupuesto General de la Nación constituirán las reservas presupuestales y cuentas por pagar de la respectiva sección presupuestal correspondientes a la vigencia fiscal anterior, de conformidad con los saldos registrados a 31 de diciembre a través del Sistema Integrado de Información Financiera SIIF Nación (...)*”

Ley 1952 de 2019, por medio de la cual se expide el Código General Disciplinario, Artículo 38 Deberes.

Circular externa 043 de diciembre de 2008 numeral 4 parágrafo 2 de la del Ministerio de Hacienda y Crédito Público:

(...). *“El inciso primero del artículo 8° de la Ley 819 de 2003, reglamentario de la programación presupuestal, determina que dicha programación debe realizarse “de manera que las apropiaciones presupuestales aprobadas por el Congreso de la República, las Asambleas y los Concejos, puedan ejecutarse en su totalidad durante la vigencia fiscal correspondiente”, lo que significa que una adecuada planeación presupuestal de la Nación y de las entidades territoriales, implica que sólo se incorporen en los presupuestos anuales, los recursos a ejecutar en la respectiva vigencia, y acorde con tal planeación, los compromisos que se celebren deben ejecutarse en dicha anualidad, en el entendido que los bienes y servicios que se adquieran están destinados a ser recibidos en la misma vigencia en que se celebra el respectivo compromiso.*

Sin perjuicio de lo anterior, si una entidad ejecutora, del orden nacional o territorial, celebra compromisos previendo su ejecución en la vigencia correspondiente, pero por razones ajenas a su voluntad, como dificultades en la ejecución de obras en razón a acontecimientos de la naturaleza, imposibilidad de ejecutar compromisos por orden de autoridad competente etc. no lo puede hacer, debiendo desplazarse la recepción del respectivo bien o servicio a la vigencia fiscal siguiente, nada impide que en tales eventos se constituya la respectiva reserva presupuestal.” Subrayado fuera de texto” (...)

Circular Externa 5 de 2012 de la CGR

(...) *“para la constitución de las reservas presupuestales, se debe observar el cumplimiento de requisitos atribuidos a situaciones de fuerza mayor y caso fortuito; así mismo, que las entidades deben pactar el recibo de los bienes, servicios y obras antes del 31 de diciembre de cada año, a no ser que cuenten con autorización de vigencias futuras.” (...)*

Circular 31 de 2011 de la Procuraduría General de la Nación

(...) *“Para la Procuraduría General de la Nación el término “excepcional”, deberá entenderse como lo define el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española; como un evento extraordinario que “constituye la excepción a la regla común de aquello que se aparta de lo ordinario o que ocurre rara vez. De tal manera que el uso excepcional de las reservas presupuestales ante la verificación*

de eventos imprevisibles se complemente en aquellos eventos en los que de manera sustancial se afecte el ejercicio básico de la función pública, caso en el cual las entidades territoriales que decidan constituir reservas presupuestales deberán justificarlas por el ordenador del gasto y el jefe de presupuesto. Las reservas presupuestales no se podrán utilizar para resolver las deficiencias generadas en la falta de planeación por parte de las entidades territoriales.” (...)

Circular Externa 035 Cierre Presupuesto General de la Nación-PGN para la vigencia fiscal de 2025 e inicio de la ejecución del PGN de la vigencia fiscal 2026.

Conforme a la verificación y análisis de los documentos aportados por la entidad, frente al cumplimiento de los requisitos legales para la constitución de la reserva presupuestal, se estableció que, de las doce (12) reservas analizadas, en tres no se cumplen los criterios legales ni la normatividad vigente para su constitución, tal como se describe en la siguiente tabla, cuya última columna detalla la inconsistencia identificada por el equipo auditor del PROMISE de la CGR.

Cuadro No. 20. Reservas Presupuestales objeto de observación.

No.	Razón Social	Objeto del Compromiso	Valor Inicial	Situación Observada
3			68.151.506	
4	Fiduciaria Bancolombia S. A. Sociedad Fiduciaria	Encargo Fiduciario para la administración de los recursos para el pago de los reembolsos del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación Integral.	3.049.394.980	El día 14/11/2025 se radicó la reserva presupuestal ante la subdirección financiera de conformidad con los soportes presentados en la justificación de la misma, la cual presenta algunas irregularidades en la forma de constitución ya que dentro de la justificación que se establece para esta reserva, se argumenta la falta de recursos por falta de PAC, pero en el soporte de la justificación no se relacionó la misma.
5	PANAMERICANA Librería y Papelería SA	Contratar la sociedad comisionista miembro de bolsa que celebrara en el mercado de compras públicas-MCP- de la Bolsa Mercantil de Colombia SA - BMC- la negociación o negociaciones necesarias para adquirir, alistar y distribuir material bibliográfico a los establecimientos educativos focalizados por el Ministerio de Educación Nacional, para fortalecer los procesos y ambientes pedagógicos de aprendizaje de los y las estudiantes	5.313.831.024	La constitución de esta reserva presupuestal se justifica en la necesidad de adelantar procesos de importación bajo la demanda de una parte de títulos contratados, los cuales se encuentran sujetos a controles aduaneros y prorrogas que aplazaron los tiempos del contrato. Una vez verificados los soportes relacionados con esta constitución se identificó que se argumenta la falta de recursos por falta de PAC, pero en el soporte de la justificación no se relacionó la misma.

Fuente: PROMISE MEN Elaboró: Equipo Auditor

En relación con lo anterior y de acuerdo con la información suministrada por el Ministerio de Educación para el programa PROMISE a la Contraloría, se identificó que, en algunos casos, los soportes aportados no justifican de manera clara la constitución de las reservas presupuestales. Particularmente, en los casos en que se constituyeron reservas inducidas por falta de recursos derivada de insuficiencia de PAC, los soportes no evidenciaban ni relacionaban la existencia de dicha situación.

Así mismo, se observó que, en ciertos casos, correspondía la constitución de cuentas por pagar y no de reservas presupuestales, de conformidad con la naturaleza de las

obligaciones y la normatividad aplicable. De igual manera, se evidenció extemporaneidad en las fechas de algunos documentos soporte, por cuanto fueron expedidos con posterioridad al cierre de la vigencia e incluso a lo establecido por el Ministerio de Hacienda mediante la Circular Externa No. 035.

En consecuencia, se concluye que las reservas relacionadas en la tabla anterior no cumplen con la normatividad aplicable para su constitución.

Lo anterior se presenta por debilidades en los controles establecidos para garantizar la recepción oportuna de los documentos generados por otras dependencias, los cuales son fundamentales para la adecuada ejecución del proceso financiero. Lo anterior ocasionó irregularidades en la constitución de las reservas presupuestales, toda vez que las justificaciones presentadas no guardan concordancia con los argumentos expuestos ni con los soportes y la documentación exigida por la normatividad vigente.

Respuesta entidad

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

Reservas presupuestales Universidad de Antioquia: “De acuerdo con la observación, es preciso señalar que las cuentas por pagar presupuestales se deben constituir según lo reglado en el artículo 29 del decreto 1477 del 29 de diciembre de 2025, que al tenor indica: ARTICULO 29o. A través del Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF Nación se constituirán con corte a 31 de diciembre de 2025 las reservas presupuestales y cuentas por pagar de cada una de las secciones del Presupuesto General de la Nación, a las que se refiere el artículo 89 del Estatuto Orgánico del Presupuesto. Como máximo, las reservas presupuestales corresponderán a la diferencia entre los compromisos y las obligaciones, y las cuentas por pagar por la diferencia entre las obligaciones y los pagos”.

“Para las cuentas por pagar que se constituyan a 31 de diciembre de 2025 se debe contar con el correspondiente programa anual mensualizado de caja de la vigencia, de lo contrario deberán hacerse los ajustes en los registros y constituir las correspondientes reservas presupuestales. Igual procedimiento se deberá cumplir en la vigencia 2026”.

“Por lo que se hace imperioso contar con los recursos en la caja, es decir contar con la correspondiente aprobación del programa mensualizado de caja – PAC, caso que no sucedió, por lo tanto, se constituyó como una reserva presupuestal y contablemente como cuenta por pagar, ya que los servicios fueron prestados dentro de la vigencia 2025”.

Reservas Fiduciaria Bancolombia. “Es importante hacer una aclaración al Equipo Auditor, que independientemente que se haga una relación de reservas inducidas por PAC, se debe entender que los saldos de compromisos que se cuente a 31 de diciembre de cada vigencia, debe constituirse ya sea como una reserva presupuestal, si se configura el saldo entre compromisos menos obligaciones o caso contrario, una cuenta por pagar si se tiene la diferencia entre obligaciones y los pagos, de conformidad como lo establece el artículo 29 del Decreto de Liquidación 1477 de 2025, descrito en párrafos anteriores”.

Reserva Panamericana. “Es importante aclarar que el valor de la reserva del contrato CO1.PCCNTR.8103797 suscrito con Panamericana Librería y Papelería con recursos del PROMISE fue por valor de \$5.313.831.024 y no por \$8.856.385.040 cómo se relaciona, en cuanto a la respuesta de esta observación va en los mismos términos de los numerales 3 y 4 de esta respuesta”.

Reserva ICFES. “La respuesta a esta observación va en concordancia con la de los numerales 1 y 2, de acuerdo con la normatividad citada, no podía ser constituida como cuenta por pagar ya que no contaba con la aprobación del programa mensualizado de caja – PAC, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Reserva Universidad de Nariño. “La respuesta a esta observación va en concordancia con la de los numerales 1 y 2, de acuerdo con la normatividad citada, no podía ser constituida como cuenta por pagar ya que no contaba con la aprobación del programa mensualizado de caja – PAC, por parte del Ministerio de Hacienda y Crédito Público”.

Reserva Imprenta Nacional de Colombia. “Efectivamente No se adjuntó información, ya para el contrato CO1.PCCNTR.8066980 suscrito con la Imprenta Nacional no se le constituyó reserva con recursos del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes – PROMISE, como se puede observar en el cuadro No. 2 Muestra reserva presupuestal 2025 – MEN PROMISE, del requerimiento con numero de radicado 2026-ER-0147623 y numero interno de la Contraloría 2026EE0068174 del 07 de abril de la presente vigencia”.

Análisis de respuesta

De acuerdo con la verificación realizada, el MEN sustenta y aporta soportes documentales con el fin de desvirtuar lo observado en las siguientes reservas presupuestales, desvirtuando lo señalado en la observación y, por tanto, no formará parte del hallazgo:

Cuadro No. 21. Reservas con justificación de constitución

No.	Razón Social	Objeto del Compromiso	Valor Inicial
1	Universidad de Antioquia	Prestación del Servicio para apoyar la implementación de los componentes pedagógico, técnico y Administrativo del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación integral, para el fortalecimiento Institucional, seguimiento, Medición y Evaluación de la ruta pedagógica	440.798.000
2			339.546.400
3	ICFES	Realizar, durante la vigencia 2025, los exámenes para la evaluación estandarizada de 5º, 7º y 9º, con implementación de la prueba crese en 5º y 9º, y sobre ti en 7º, teniendo en cuenta el curso de vida de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el marco de la formación integral.	19.927.206.799
4	Universidad de Nariño	Elaborar la propuesta metodológica para la evaluación de impacto y la medición de procesos del programa todos a aprender (pta.) en el marco del contrato de préstamo BIRF 9360-Co. fase I.	384.615.200
5	Imprenta Nacional de Colombia	No se relaciono	No se relacionó

Fuente: PROMISE MEN Elaboró: Equipo Auditor

Sin embargo, con relación a las siguientes reservas presupuestales, efectuado el análisis se validan como hallazgo:

Cuadro No. 22. Reservas con deficiencias de constitución

No.	Razón Social	Objeto del Compromiso	Valor Inicial	Análisis de Respuesta
1	Fiduciaria Bancolombia S. A. Sociedad Fiduciaria	Encargo Fiduciario para la administración de los recursos para el pago de los reembolsos del programa de tutorías para el aprendizaje y la formación Integral.	68.151.506	Se mantienen los hechos observados por cuanto en la justificación relacionada en el formato “justificación para constituir reserva presupuestal”, código GF-FT-02 versión 11, no se expuso
2			3.049.394.980	

No.	Razón Social	Objeto del Compromiso	Valor Inicial	Análisis de Respuesta
3	PANAMERICANA Librería y Papelería SA	Contratar la sociedad comisionista miembro de bolsa que celebrara en el mercado de compras públicas-MCP- de la bolsa mercantil de Colombia SA - BMC- la negociación o negociaciones necesarias para adquirir, alistar y distribuir material bibliográfico a los establecimientos educativos focalizados por el ministerio de educación nacional, para fortalecer los procesos y ambientes pedagógicos de aprendizaje de los y las estudiantes	5.313.831.024	como elemento de constitución la no disponibilidad de PAC para atender dichos compromisos, como lo pretende argumentar el Ministerio, conforme a lo anterior se mantienen los hechos observados.

Fuente: PROMISE MEN Elaboró: Equipo Auditor

Conforme a lo anterior, al momento de efectuar el proceso de verificación frente al lleno de requisitos y cumplimiento de los preceptos legales, se evidenciaron que en estos casos el Ministerio no aportó los soportes de justificación de constitución del rezago, en concordancia con lo señalado en el formato “justificación para constituir reserva presupuestal”, código GF-FT-02 versión 11.

Asimismo, la entidad MEN se centra en dar una explicación de causas subyacentes y no se basa en el objeto de lo observado en estos ítems, puesto que no aportó los argumentos o soportes necesarios de por qué no se estableció en el documento de la justificación la especificación de que era una Reserva Inducida por falta de PAC, por lo que estas tres (3) reservas presupuestales se confirman como hallazgo.

Por tanto, se configura Hallazgo para Plan de Mejoramiento.

Hallazgo No. 3. Baja ejecución Presupuestal en rubros de inversión PROMISE en la vigencia 2025 UApA (D)¹

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA), para la vigencia 2025, presentó una baja ejecución presupuestal en los rubros de Inversión del programa PROMISE, con un 31% 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), evidenciando que con los recursos disponibles se podía cumplir metas mayores a las proyectadas.

Constitución Política de Colombia, Artículos 209, 350, 352 y 366.

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

Decreto 111 de 1996, Estatuto orgánico del presupuesto.

¹ CGR Código APA - COH_4868_2026-1-AU-FI

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 contracreditarse.

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 26. La falta disciplinaria y Artículo 38. Deberes.

GFI-PR-01 Administrar Ciclo Financiero de Egresos - V3 NOV 2025.

“Administrar las operaciones de la cadena presupuestal (programación, ejecución y cierre) de los recursos apropiados anualmente a la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar- Alimentos para Aprender (UApA), a través del Sistema Integrado de Información Financiera – SIIF conforme a los actos administrativos internos y externos expedidos por las partes correspondientes, ajustado a las normas presupuestales, contables y de tesorería así como las de planeación, contratación y de administración del SIIF”.

CIRCULAR INTERNA No. 036 - Lineamientos generales para el cierre presupuestal UApA 2024 y apertura 2025.

La Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA), presentó para la vigencia 2025 apropiación presupuestal definitiva por \$5.255.606.402, correspondientes a Gastos de Inversión. El detalle de la distribución del presupuesto se observa en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 23. Ejecución Presupuestal vigencia 2025

Concepto	Vigencia actual			
	Apropiación definitiva	Compromisos netos	Obligaciones netas	Pagos netos
INVERSIÓN	5.255.606.402	5.073.664.667	1.650.331.691	1.650.331.691
TOTAL	5.255.606.402	5.073.664.667	1.650.331.691	1.650.331.691

Fuente: Información suministrada por la UApA radicado 2026EE0024243 de 9/02/26, punto 10.

Elaboró: Equipo Auditor

Con respecto a la ejecución presupuestal de inversión, se evidencia que las obligaciones al igual que los pagos realizados, ascendieron a \$1.650.331.691, equivalentes al 31% del valor apropiado.

Con fundamento en lo anterior, mediante comunicación radicado 2026EE0024243, del 09/01/2026, se requirió reporte de la ejecución detallada de gastos, vigencia 2025, del programa PROMISE, siendo reportada la siguiente información:

Cuadro No. 24. Ejecución Presupuestal de Gastos Vig 2025 – PROMISE

RUBRO PPTAL	REC	APR, VIGENTE	OBLIGACION	% EJECUCIÓN
C-2201-0700-4-20203J-2201048-02	10	2.170.706.401	640.688.344	29,5%
C-2201-0700-4-20203J-2201048-02	14	3.084.900.000	1.009.643.347	32,7%
TOTAL		5.255.606.401	1.650.331.691	31,1%

Fuente: Ejecución de Gastos Auditoría Financiera PROMISE vig 2025
 Elaboró: CGR.

Acorde con la información reportada, resulta evidente que los dos rubros asociados a PROMISE, presentan baja ejecución, el primero del (29,5%) y el segundo (32,7%).

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 31,1% de los recursos, afectando el normal desarrollo del programa, con la posibilidad de no cumplir con los objetivos de PROMISE, lo cual se evidencia en el incumplimiento de los indicadores asociados al desarrollo del SIPAE, ecosistema que a la fecha no se encuentra en funcionamiento, tal como se evidenció luego de la verificación de aspectos técnicos y funcionales efectuada por el equipo auditor, con el apoyo de un ingeniero de sistemas asignado para tal labor.

Respuesta Entidad

PRIMERO:

“La ejecución debe realizarse de manera integral, diferenciando apropiación, compromisos, obligaciones, pagos y reservas presupuestales, así como la naturaleza técnica y contractual de los bienes y servicios financiados”.

SEGUNDO:

“Un proyecto tecnológico con esquema PforR no puede realizarse bajo los mismos parámetros de un proyecto de inversión en infraestructura física o de un programa de transferencias directas. Los proyectos de desarrollo de software por demanda presentan dinámicas de ejecución que están determinadas por hitos técnicos, ciclos de validación, procesos de aseguramiento de calidad y cronogramas de pruebas que no necesariamente coinciden con el calendario del año fiscal”.

TERCERO:

“La obligación surge cuando se cumplen los requisitos que hacen exigible el pago, por lo que, en consecuencia, no resulta procedente equiparar automáticamente una menor obligación o pago al cierre fiscal con baja gestión presupuestal o debilidad administrativa, cuando existen compromisos válidamente constituidos y reserva presupuestal para garantizar su continuidad”.

CUARTO:

“La observación toma como referencia que las obligaciones y pagos ascendieron a \$1.650.331.691, equivalentes aproximadamente al 31,1% de la apropiación definitiva. No obstante, ese análisis debe complementarse con el dato de compromisos netos, que ascendieron a \$5.073.664.667 frente a una apropiación definitiva de \$5.255.606.402. Esta diferencia es determinante, porque evidencia que la entidad no mantuvo los recursos sin gestión”.

QUINTO.

“La brecha entre el 92% de compromisos y el 29% de pagos no es un indicador de ineficiencia: es una característica técnica de los contratos de software con ejecución que cruza vigencias. La existencia de reservas, entregables posteriores, condiciones de recibo y pagos contra hitos impide equiparar automáticamente baja causación presupuestal con pérdida patrimonial”.

SEXTO:

“Desde la perspectiva disciplinaria, la observación no acredita una conducta concreta de omisión, negligencia, extralimitación o incumplimiento funcional. Por el contrario, la información disponible evidencia actuaciones de gestión presupuestal y contractual.

Por lo que no evidencia una conducta omisiva o negligente, sino una diferencia explicable entre compromisos, obligaciones y pagos, asociada a la naturaleza del contrato CD-UAPA-004- 2025, a la modificación contractual adelantada, a la reserva presupuestal constituida y a la exigencia legal de pagar únicamente contra entregables recibidos a satisfacción”.

Análisis de la respuesta

Si bien, la UApA indica que la ejecución de los compromisos ejecutados ascendió a \$5.073.664.667 lo cual equivale al 97% de los compromisos netos, es imperativo aclarar que la ejecución real se mide contra obligaciones y estas evidenciaron una ejecución por \$1.650.331.691, lo cual equivale a un 31% de la apropiación definitiva del PROMISE para la vigencia 2025, como se verificó y plasmó en la observación presentada, siendo un bajo porcentaje, máxime si se tiene en cuenta que el proyecto de inversión se encuentra en la fase de finalización.

Lo anterior se generó por debilidades en la planeación y ejecución presupuestal de los recursos de inversión de PROMISE, lo cual evidencia una inobservancia de las metas fijadas para la vigencia 2025.

Por lo anterior, se configura hallazgo con presunta Incidencia Disciplinaria.

Hallazgo No. 4. Deficiencias en la implementación del Sistema de Información del Programa de Alimentación Escolar – SiPAE (F - D)¹.

Se evidencia que el SiPAE, financiado con recursos provenientes de crédito multilateral con Banco Mundial, presenta limitaciones en términos de operatividad y funcionalidad, que imposibilitan la evaluación idónea del Programa de Alimentación Escolar - PAE y la toma de decisiones estratégicas desde la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar –

¹ CGR Código APA - COH_5032_2026-1-AU-FI

Alimentos para Aprender (UApA), generado por falencias en la ejecución del contrato CM-UAPA-002-2021 y en la planeación y ejecución del contrato CD-UAPA-004-2025.

Esta situación ocasiona afectación para la entidad toda vez que el Ecosistema SiPAE no cumple con el objetivo para el cual fue creado, y con fundamento en lo anterior se determina presunto detrimento patrimonial por \$8.376.852.864, por una gestión fiscal antieconómica.

Constitución Política de Colombia. Artículos 6 y 209.

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. Artículo 2. Objetivos del sistema de Control Interno y Artículo 3. Características del Control Interno.

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 y Artículo 6 Daño Patrimonial al Estado.

Ley 1437 de 2011. Por la cual se expide el Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo.

“Artículo 3°. Principios. Todas las autoridades deberán interpretar y aplicar las disposiciones que regulan las actuaciones y procedimientos administrativos a la luz de los principios consagrados en la Constitución Política, en la Parte Primera de este Código y en las leyes especiales.

Las actuaciones administrativas se desarrollarán, especialmente, con arreglo a los principios del debido proceso, igualdad, imparcialidad, buena fe, moralidad, participación, responsabilidad, transparencia, publicidad, coordinación, eficacia, economía y celeridad.

1. En virtud del principio del debido proceso, las actuaciones administrativas se adelantarán de conformidad con las normas de procedimiento y competencia establecidas en la Constitución y la ley, con plena garantía de los derechos de representación, defensa y contradicción.”

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 26 La falta disciplinaria y Artículo 38 Deberes.

Manual Operativo del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes (MOP). VERSION 2.0 – septiembre de 2023; y Manual Operativo del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes (MOP). VERSION 3.0 – agosto de 2025.

“(…) 1.1. Propósitos y usuarios.

El presente Manual Operativo del Programa (MOP) es una guía para la ejecución del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes – PROMISE (en adelante Programa o PROMISE), definido en el Contrato de Préstamo BIRF 9360-CO, firmado entre el Banco Mundial Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, por sus siglas en inglés y en adelante, Banco Mundial) y el Gobierno de la República de Colombia (GdC o Prestatario).

El MOP tiene el propósito de facilitar la ejecución del Programa, constituye una herramienta de consulta y apoyo a las unidades ejecutoras, a saber, el Ministerio de Educación Nacional (MEN) y la Unidad Administrativa Especial para la Alimentación Escolar Alimentos para Aprender (UApA), y

demás partes interesadas en su implementación. El MOP reúne la información general del Programa, así como los procedimientos e instrumentos necesarios para la implementación de los principales lineamientos técnicos, administrativos, financieros y de sistemas ambientales y sociales.

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. (...)

El documento CONPES 4057 del 22 de octubre de 2021, el cual emitió concepto favorable a la nación para contratar un empréstito externo con la banca multilateral hasta por USD 80 millones, destinado al financiamiento parcial de apropiaciones presupuestales del MEN y la UApA, en reconocimiento a resultados que se alcancen a través del programa para mejorar la equidad, las competencias socioemocionales y los aprendizajes (PROMISE); con el objetivo de “...acelerar el proceso de recuperación de aprendizajes, promover el bienestar socioemocional de niñas, niños y adolescentes del sistema educativo oficial para garantizar la continuidad de sus trayectorias educativas y la consolidación de sus proyectos de vida”, con énfasis en las regiones más rezagadas y afectadas por la pandemia del COVID-19; a través de la implementación de dos (2) componentes: (i) mejoramiento de las prácticas pedagógicas y de gestión a nivel escolar que involucre procesos de formación y fortalecimiento del liderazgo de docentes y directivos docentes; y (ii) un componente de fortalecimiento a la gestión de los gobiernos locales en cuanto a la administración del servicio educativo.

En el mismo documento CONPES se indica que el segundo componente, plantea dos actividades, siendo una de estas el “*Desarrollo de sistemas de información para mejorar la eficiencia y calidad del Programa de alimentación Escolar*”, para lo cual se desarrollará un “*nuevo ecosistema de información del PAE (SiPAE), que recopila, valida y organiza la información administrativa suministrada por todas las partes involucradas en su operación e implementación*”.

Igualmente, en el numeral 4.6 del documento CONPES, se precisa que “*los desembolsos estimados están vinculados a resultados*”, por tanto, existen indicadores para evaluar el cumplimiento, descritos en el numeral 4.6.1., y para el caso que nos ocupa, específicamente se habla del “*Nuevo sistema de información de gestión y evaluación del PAE desarrollado*”, precisando que se contempla el desarrollo de cuatro subsistemas: 1. Subsistema de gestión y registro de beneficiarios 2. Subsistema de monitoreo y evaluación 3. Subsistema para control social y participación ciudadana y 4. “*Aplicación que permita que los usuarios puedan acceder de manera rápida al ecosistema de información*”. (subrayado fuera de texto)

En el anexo A del documento CONPES (Matriz de resultados), se contemplaba que en el año 4 del crédito (2025), “*se han desarrollado e implementado los cuatro subsistemas SiPAE*”. (subrayado fuera de texto)

En el marco de la implementación del Programa para Mejorar la Equidad, las Competencias Socioemocionales y los Aprendizajes (PROMISE), se celebró el Contrato de Préstamo BIRF 9360-CO, con el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, en adelante, Banco Mundial), cuyo objetivo consistió en “*Acelerar el proceso de recuperación de aprendizajes y promover el bienestar socioemocional niñas, niños y adolescentes del sistema educativo oficial*

para garantizar la continuidad de sus trayectorias educativas y la consolidación de sus proyectos de vida”.

El valor total del crédito contraído con el Banco Mundial para PROMISE asciende a USD 111,3 millones discriminados de la siguiente manera:

- El 72%, USD 80 millones corresponden al monto financiado por el préstamo BIRF.
- El 28%, USD 31,3 millones corresponden a la contrapartida del Gobierno de Colombia - GdC.

El Programa se encuentra en ejecución desde el 17 de junio 2022, fecha en la cual se realizó la declaración de efectividad del contrato, hasta 30 de junio de 2026, como fecha de cierre.

Dentro de las condiciones generales para el financiamiento, se prevé el esquema de financiamiento de Programa por Resultados – PforR, según el cual los desembolsos se realizan una vez logrados los resultados de los indicadores vinculados al desembolso de cada uno de los seis (6) DLI^[1] del programa.

A la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender (UApA) le corresponde ejecutar y dar cumplimiento al indicador DL6, en los siguientes términos (ajustados según la última modificación al MOP^[2]):

Cuadro No. 25. Indicadores PROMISE UApA

IVD #	Indicador Vinculado a desembolso	Resultado vinculado a desembolso		Desembolso (Millones de USD)			
				Año 1 2023	Año 2 2024	Año 3 2025	Año 4 2026
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 los cuatro subsistemas de SiPAE.				1,4

Nota: según el Manual operativo PROMISE V. 3.0 el cuadro anterior está actualizado según las modificaciones solicitadas en cuanto al desistimiento de desembolsos correspondiente al indicador DL 6.4.

El Desarrollo del DL 6 se realiza a través de la implementación del ECOSISTEMA de información SIPAE el cual se compone de los siguientes subsistemas:

- **MIPAE:** Sistema de Gestión y Seguimiento de Beneficiarios.
- **SIGE-PAE:** Sistema Integral de Gestión y Evaluación del PAE
- **PAEstar al Día:** Herramienta de control social y participación ciudadana.
- **PAE a la mano:** Aplicaciones móviles de apoyo al SIPAE.

A continuación, se relacionan los desembolsos realizados por el BIRF:

Cuadro No. 26. Desembolsos BIRF indicador DL 6

DLR	Descripción	Verificación / Cumplimiento	Desembolso
DLR 6.1	Se ha desarrollado y desplegado al menos uno de los cuatro subsistemas de SiPAE.	Resultado cumplido con la verificación del subsistema MiPAE en 2022 por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el marco del cumplimiento de los medios de verificación.	USD 700,000 efectuado en septiembre de 2023.
DLR 6.2	Se ha desarrollado y desplegado al menos dos de los cuatro subsistemas de SiPAE.	Resultado cumplido con la verificación del subsistema PAEstar al Día en 2024 por parte del Departamento Nacional de Planeación (DNP), en el marco del cumplimiento de los medios de verificación.	USD 700,000 efectuado en marzo de 2025.

Fuente: PROMISE UApA Elaboró: Equipo Auditor

Para realizar la implementación del ECOSISTEMA SIPAE, la UApA celebró el contrato CM-UAPA-002-2021 con la UNION TEMPORAL ALIMENTOS SOFT-TI GLOBAL 2021 con el objeto de *“Contratar las actividades asociadas a la primera fase de desarrollo del ecosistema de información SIPAE, para la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar - Alimentos para Aprender”*, con fecha de inicio de ejecución del 24 de noviembre de 2021 hasta el 31 de marzo de 2023 y con un valor total de \$7,549,500,000 incluyendo adiciones.

El citado contrato fue liquidado mediante Acta de Liquidación del 15 de noviembre de 2023, con el siguiente Balance Financiero:

Cuadro No. 27. Balance financiero contrato CM-UAPA-002-2021

Cifras en pesos corrientes

Concepto	Valor
(2) Valor inicial del contrato	\$ 5,033,000,000
(2) Valor adición	\$ 2,516,500,000
(3) Valor total del contrato con adiciones	\$ 7,549,500,000
(4) Valor ejecutado y pagado al contratista	\$ 6,744,220,000
(5) Valor a favor del contratista (por reconocer)	\$ 805,280,000
(6) Valor no ejecutado a favor de la Unidad	\$ 0,00

Fuente: PROMISE UApA Elaboró: Equipo Auditor

Para el acompañamiento en el proceso de estabilización, la UApA realizó seguimiento durante el periodo de garantía con el Desarrollador (Unión Temporal Alimentos SOFT-TI Global 2021), a través del Modelo de Implementación de garantía, vigente inicialmente hasta septiembre 30 de 2024. Este periodo de garantía se extendió hasta el 29 de diciembre de 2024, toda vez que para esta fecha aún existían casos o incidentes reportados por la UApA en relación con el adecuado funcionamiento del SiPAE,

Posteriormente, la UApA desistió del uso de USD 1.4 millones, afectando el cumplimiento del indicador 6.3, manifestando que la culminación del SIPAE sería financiada con recursos de inversión nacional (PGN), en los siguientes términos: *“En este sentido, teniendo en cuenta que la solicitud de cancelación parcial de los recursos asociados al DLI6 del programa PROMISE tiene incidencia directa en el DLR 6.3 y el correspondiente desembolso, las metas definidas en el horizonte de tiempo y cumplimiento de este indicador (Junio 30 de 2026) seguirán adelantándose por parte de la UApA, teniendo en cuenta que el desarrollo y despliegue de los cuatro subsistemas*

del SiPAE es una estrategia fundamental para el cumplimiento de los objetivos de la entidad, se continuara en el avance de esta actividad, en el marco del proyecto de inversión de la entidad en el marco técnico y administrativo previsto hasta finalizar la vigencia 2026.”^[3]

Cuadro No. 28. Proyección Desembolsos BIRF SIPAE

IVD #	Indicador Vinculado a desembolso	Resultado vinculado a desembolso		Desembolso (Millones de USD)			
				Año 1 2023	Año 2 2024	Año 3 2025	Año 4 2026
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	

Fuente: PROMISE UApA Elaboró: Equipo Auditor

En la vigencia 2025, la UApA suscribió el Contrato interadministrativo CD-UAPA-004-2025, cuyo objeto consiste en “Contratar el servicio de desarrollo de software por demanda que incluya todas las fases del ciclo de vida del software: análisis, desarrollo, integración, pruebas e implementación de mejoras en experiencia de usuario y nuevas funcionalidades del ecosistema de información del Programa de Alimentación Escolar (SiPAE), bajo el esquema de fábrica de software conforme a la priorización, criterios técnicos y lineamientos definidos por la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar UApA.”, con fecha de inicio de ejecución del 3 de septiembre de 2025, hasta el 30 de junio de 2026, con un valor total de \$5.418.314.664 incluyendo adiciones.

En la ejecución del mencionado contrato interadministrativo se han realizado los siguientes pagos:

Cuadro No. 29. Pagos Contrato interadministrativo CD-UAPA-004-2025

Orden de Pago	Fecha de Orden	Valor Pagado	Fecha de Pago	Factura	Fecha de Factura	Estado
521760825	19/12/2025	\$188.876.800	23/12/2025	FV FE 661	4/11/2025	Pagada
39220126	20/02/2026	\$1.443.756.064	23/01/2026	FV FE 820	23/01/2026	Pagada

Fuente: PROMISE UApA Elaboró: Equipo Auditor

Para verificar y validar el cumplimiento del Ecosistema SiPAE, a nivel técnico, tecnológico, operativo y funcional de cara al usuario final o el usuario operador de este, los días 8 y 12 de mayo de 2026, se realizó visita presencial a las instalaciones de la UApA, donde se presentó por parte de la entidad la evidencia documental y la gestión en vivo sobre el sistema WEB de información SiPAE, a cargo de un usuario del sistema con rol administrador, dentro de los cuales se evidenciaron los siguientes aspectos, extractados del informe de apoyo técnico, elaborado por el ingeniero de sistemas asignado por la CGR para esta labor:

“(…)

6.De acuerdo con los testimonios de los funcionarios de la UAPA, el Banco mundial dejó un aproximado de 300 requerimientos para iniciar la construcción del ECOSISTEMA SiPAE y desde el 2021 a la fecha de las presentes visitas, el avance expuesto es el siguiente:

SUBSISTEMA MIPAE: Planeación: 100% & Ejecución: 73%
SUBSISTEMA SIGEPAE: Planeación: 59%, Contratación: 77 & Ejecución 0%
SUBSISTEMA PAESTAR AL DÍA: Todas las fases: 100%
SUBSISTEMA PAE A LA MANO: Todas las fases: 0%

7. Se evidencia de acuerdo con la respuesta de la conclusión anterior # 5, que los funcionarios de la UAPA son conscientes en cabeza del subdirector de información el Doctor. Sebastián M. Cardenas que el ECOSISTEMA cumple según ellos de manera parcial con la misión y objetivo para el cual fue desarrollado y puesto en producción.

15. Se evidencia que el ECOSISTEMA solo para los subsistemas MIPAE y SIGEPAE, cuenta con nueve (9) roles funcionales, 2 roles operadores y 1 rol administrador del ECOSISTEMA, ya que el subsistema PAEstar al día, no está integrado al ECOSISTEMA SIPAE, cuenta con credenciales de accesos y roles diferentes en su propia plataforma.

18. Se evidencia que el ECOSISTEMA SIPAE no interopera con ninguno otro sistema interno de la UAPA y tampoco con el sistema externo del Ministerio de Educación Nacional, ya que lo único que ocurre es que se alimenta de archivos .csv (Comma-Separated Values), enviados por el MEN desde el SIMAT, que se cargan manualmente al ECOSISTEMA.

22. Se evidencia que hay interoperabilidad entre los subsistemas de acuerdo con varias fallas y dificultades de comunicación entre ellos las cuales serán expuestas más adelante.

23. De acuerdo con la exposición verbal por parte de los profesionales de la UAPA en cuanto las capacidades y bondades del ECOSISTEMA PAE (MIPAE, SIGEPAE, PAE a la mano) y el subsistema PAEstar al día, Versus lo que se logró evidenciar en vivo y en directo desde la plataforma WEB se logra evidenciar solo un 50% de lo predicho.

26. Se evidencia que para el subsistema MIPAE, que no existe un control de depuración de usuarios retirados de las ETC.

27. Se evidencia que la información utilizada actualmente para la gestión del subsistema MIPAE corresponde a datos cargados en agosto de 2025. En consecuencia, el objetivo de evaluar el PAE desde el ECOSISTEMA no se está cumpliendo, ya que la gestión se realiza con información desactualizada, con una antigüedad aproximada de nueve meses. Asimismo, no es posible efectuar una evaluación completa de la vigencia 2025, dado que la información disponible se encuentra incompleta (faltan cuatro meses). En este sentido, no se puede evaluar el PAE desde el ECOSISTEMA ni para la vigencia 2025 ni para la vigencia 2026 en curso. Esta situación imposibilita la toma oportuna de decisiones estratégicas, misionales y transversales en relación con la gestión del PAE desde su ECOSISTEMA.

28. Se evidencia que esta dificultad se escaló con el actual proveedor CORPORACIÓN COLOMBIA DIGITAL, como requerimiento contractual referenciado como 1.1.10 (OPTIMIZACIÓN DEL CARGUE SIMAT). El cual debe quedar solucionado al término del contrato con el proveedor para el próximo mes de junio de la presente vigencia.

31. Se evidencia que el subsistema no cuenta con informes o reportes de gestión, de acuerdo con lo informado por los profesionales de la UAPA en el momento que se requiere algún insumo de estos es necesario extraerlo directamente por medio de una vista a la base de datos contenedora.

33. De acuerdo con el ejercicio práctico y a lo manifestado por los profesionales de la UAPA se evidencia que hay submódulos ubicados de manera incorrecta como por el ejemplo el submódulo Condiciones Excepcionales, del módulo Planeación e inicio del subsistema SIGEPAE y que a causa de este error no está ni operativo ni funcional.

34. Se evidencia también que el submódulo Planeación financiera y estudios de costos, del módulo Planeación e inicio del subsistema SIGEPAE, que aunque se puso en desarrollo y producción para todas las ETC desde el inicio del ECOSISTEMA SIPAE, de acuerdo a lo informado por los profesionales de la UAPA, ha sufrido con el pasar del tiempo necesidad de actualización por diferentes disposiciones de índole contables, financieras, administrativas y legales, actualizaciones que no se han realizado a la fecha, por lo cual hoy en día no arroja datos reales y necesarios para evaluar el PAE. Así las cosas, la UAPA ha informado a través de sus capacitaciones y socializaciones a las ETC, no usar el presente submódulo porque además de esto se ha seguido alimentando con información de gestión para el mismo. Para el equipo de auditores de la CGR, este es un módulo clave en la evaluación idónea del PAE.

36. Se evidencia en la verificación del módulo Contratación y alistamiento del subsistema SIGEPAE, no cuenta con contratos ejecutados en la vigencia 2026 por lo tanto no se puede evaluar la contratación y alistamiento de las ETC para la presente vigencia, afectando el submódulo Contratos vigentes.

37. El submódulo Plan de alistamiento del módulo Contratación y alistamiento del subsistema SIGEPAE, tiene problemas técnicos en la visibilidad de información clave para la gestión del subsistema como lo son los ciclos de menú y las actas de inicio, dificultad que se escaló con el proveedor CORPORACIÓN COLOMBIA DIGITAL por medio del caso de mesa de servicio # 210, es importante también mencionar que según lo expuesto por los funcionarios de la UAPA este incidente afecta al subsistema PAEstar al día, porque desde allí no se podrán ver los menús que se les entregan a los niños del PAE.

41. El acceso al subsistema PAEstar al día, es completamente diferente al del ECOSISTEMA SIPAE de acuerdo con que el mismo se realiza con credenciales diferentes, evidenciando no ser parte del ECOSISTEMA.

44. Por último, el 4to subsistema planeado como una APP móvil, denominado como PAE a la mano, a la fecha de la visita no ha sido desarrollado. (...)"

El informe técnico transcrito, concluyó que el Ecosistema SIPAE “*presenta limitaciones en términos de operatividad y funcionalidad, que imposibilitan la evaluación idónea del PAE (PROGRAMA DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR), para la toma decisiones estratégicas desde la Unidad Administrativa Especial de Alimentación Escolar – Alimentos para Aprender. (UApA).*”

De conformidad con la revisión documental adelantada durante la auditoría, particularmente en las verificaciones técnicas y funcionales realizadas al Ecosistema SIPAE, se evidenció que la solución tecnológica financiada con recursos del Programa PROMISE y desarrollada mediante los contratos suscritos por la UApA, presenta limitaciones sustanciales en materia de operatividad, interoperabilidad, actualización de información y funcionalidad integral, las cuales impiden el cumplimiento efectivo del propósito para el cual fue concebida, consistente en soportar la gestión, seguimiento y evaluación del Programa de Alimentación Escolar – PAE. Lo anterior resulta especialmente relevante si se considera que el indicador DL6 del Programa PROMISE estaba orientado al desarrollo e implementación de un “*Nuevo sistema de información de gestión y evaluación del PAE desarrollado*”, cuya finalidad era

fortalecer las capacidades institucionales para la toma de decisiones estratégicas, operativas y misionales en torno al Programa de Alimentación Escolar.

En concordancia con el informe técnico citado, se observa dentro de las principales falencias del Ecosistema la ausencia de interoperabilidad efectiva con el Sistema Integrado de Matrícula – SIMAT, situación que genera que la información utilizada por el SIPAE no se encuentre actualizada ni consolidada de manera automática, debiendo cargarse manualmente mediante archivos .csv remitidos por el Ministerio de Educación Nacional. Adicionalmente, se evidenció que la información utilizada para la gestión del subsistema MiPAE corresponde a datos cargados en agosto de 2025, impidiendo realizar una evaluación completa y oportuna de las vigencias 2025 y 2026.

Este aspecto resulta trascendental en el marco de la presente Auditoría Financiera, toda vez que el cumplimiento de los resultados vinculados a desembolso (DLR 6.1 y DLR 6.2) se encontraba asociado precisamente al desarrollo e implementación de subsistemas orientados a la gestión y evaluación del PAE, respecto de los cuales la auditoría evidenció limitaciones funcionales que afectan directamente la confiabilidad y utilidad de la información producida por el Ecosistema. En este mismo contexto, las evidencias recaudadas permiten advertir que pese a la ejecución del contrato CM-UAPA-002-2021, mediante el cual se adelantó la primera fase de desarrollo del Ecosistema SIPAE, subsistieron incidentes evidenciados en la visita técnica, relacionados con el adecuado funcionamiento del sistema.

En este contexto, se observaron falencias relacionadas con la ausencia de interoperabilidad entre subsistemas, módulos sin funcionalidad operativa, que según visita técnica “la información utilizada actualmente para la gestión del subsistema MIPAE corresponde a datos cargados en agosto de 2025. En consecuencia, el objetivo de evaluar el PAE desde el ECOSISTEMA no se está cumpliendo, ya que la gestión se realiza con información desactualizada, con una antigüedad aproximada de nueve meses. Asimismo, no es posible efectuar una evaluación completa de la vigencia 2025, dado que la información disponible se encuentra incompleta (faltan cuatro meses). En este sentido, no se puede evaluar el PAE desde el ECOSISTEMA ni para la vigencia 2025 ni para la vigencia 2026 en curso. Esta situación imposibilita la toma oportuna de decisiones estratégicas, misionales y transversales en relación con la gestión del PAE desde su ECOSISTEMA”

Lo que evidencia información desactualizada, imposibilidad de generar reportes de gestión, desarrollos inconclusos y subsistemas no implementados, aspectos que afectan de manera directa la confiabilidad, oportunidad y utilidad de la información administrada por el Ecosistema SIPAE. Igualmente, se evidenció que algunos submódulos críticos no se encuentran operativos o funcionales, que determinadas funcionalidades presentan inconsistencias técnicas y que el cuarto subsistema denominado “PAE a la mano” no ha sido desarrollado a la fecha de la visita. Así mismo, se verificó que el subsistema PAEstar al Día opera con credenciales y accesos independientes del Ecosistema SIPAE, evidenciándose limitaciones en la integración funcional prevista para el modelo tecnológico inicialmente planteado.

Estas circunstancias evidencian debilidades tanto en la ejecución contractual como en la planeación, seguimiento técnico, control funcional y aseguramiento de calidad del proyecto tecnológico, afectando el cumplimiento de los objetivos funcionales asociados al indicador DL6 del Programa PROMISE y comprometiendo los principios de eficacia, economía, planeación y responsabilidad que orientan la función administrativa y la gestión fiscal. De

igual manera, las situaciones advertidas permiten establecer que las falencias identificadas no solo guardan relación con la ejecución del contrato CM-UAPA-002-2021, sino también con aspectos asociados a la planeación y ejecución del contrato CD-UAPA-004-2025, celebrado precisamente para adelantar desarrollos, mejoras funcionales e implementación de nuevas funcionalidades del Ecosistema SIPAE. Lo anterior, considerando que durante la ejecución del citado contrato aún persistían dificultades críticas, relacionadas con interoperabilidad, actualización de información, funcionalidad de módulos y cumplimiento integral de los requerimientos técnicos del Ecosistema.

En este sentido, las situaciones advertidas permiten concluir que, pese a los recursos invertidos en el diseño, desarrollo e implementación del Ecosistema, el mismo actualmente no constituye una herramienta para la toma de decisiones estratégicas, misionales y operativas por parte de la entidad. Así mismo, las inconsistencias evidenciadas reflejan deficiencias en la articulación entre componentes y en el control de calidad sobre los desarrollos implementados, lo que derivó en que parte importante de las funcionalidades previstas no se encuentren operativas, ni permitan una evaluación integral y confiable del PAE.

En consecuencia, los recursos destinados al desarrollo del Ecosistema SIPAE no están generando, en las condiciones actualmente evidenciadas por la auditoría, el beneficio esperado para la gestión pública y el fortalecimiento institucional de la UApA y la materialización de los objetivos financiados con cargo al crédito multilateral adquirido con el Banco Mundial. Bajo este contexto, las situaciones advertidas evidencian una afectación directa sobre la eficacia y utilidad del Ecosistema financiado, en tanto las limitaciones técnicas y funcionales identificadas impiden que la herramienta cumpla integralmente con los objetivos de gestión, seguimiento y evaluación del Programa de Alimentación Escolar, para los cuales fue desarrollada.

Con fundamento en lo anterior, en el marco del presente ejercicio auditor se estima como valor total del presunto hallazgo fiscal la sumatoria de los recursos efectivamente pagados al contratista del contrato CM-UAPA-002-2021 y de los pagos realizados en ejecución del contrato CD-UAPA-004-2025, como se relacionan en el siguiente cuadro:

Cuadro No. 30. Cálculo daño fiscal

CONTRATO	CONCEPTO	FUENTE	VALOR EFECTIVAMENTE PAGADO
CM-UAPA-002-2021	Valor ejecutado y pagado al contratista	Acta de liquidación del contrato	\$ 6.744.220.000
CD-UAPA-004-2025	Pago efectuado – Orden de Pago 521760825	Pagos realizados en ejecución contractual	\$ 188.876.800
	Pago efectuado – Orden de Pago 39220126	Pagos realizados en ejecución contractual	\$ 1.443.756.064
TOTAL, PRESUNTO HALLAZGO FISCAL			\$ 8.376.852.864

Fuente: PROMISE UApA Elaboró: Equipo Auditor

Se constituye hallazgo con presunta incidencia fiscal por **\$8.376.852.864**, producida por una gestión fiscal antieconómica y presunta incidencia disciplinaria.