

JULIO 2022



Estrategia del seguimiento al presupuesto de las universidades públicas

Centro de investigaciones
Red Universitaria Anticorrupción



Con el apoyo de:



El futuro
es de todos

Secretaría de Transparencia



Participantes

Líderes del Centro de Investigaciones

Alexa Romero Meléndez¹

Daniel Villamil Carrillo²

Coordinadores de Proyecto

Juan Sebastián Osorno³

Paula Andrea Duarte⁴

Practicantes del Centro de Investigaciones

Laura Gamboa Mahecha (*Relaciones Internacionales y Periodismo, Universidad del Rosario*)

Luisa María Ramos (*Política y Relaciones Internacionales, Universidad Sergio Arboleda*)

Voluntarios

Estefania Gil Gallego (*Economía, Pontificia Universidad Javeriana*)

Gerson Pachón Huertas (*Derecho - Esp. Derecho Administrativo, Universidad Nacional*)

Johan Sebastián Acosta (*Relaciones Internacionales, Pontificia Universidad Javeriana*)

Jorge Fernández Forero (*Derecho, Universidad Central*)

María Paula Gaviria (*Ciencia Política, Universidad Nacional*)

Daniel Abril Rincón (*Economía, U. de América y Maestría en Políticas Públicas, Uniandes*)

María Andrea Cermeño (*Relaciones Internacionales y Ciencia Política, Universidad del Rosario*)

Angie Gonzáles Rodríguez (*Derecho, Universidad Los Libertadores*)

¹ Politóloga y estudiante de Derecho de la Universidad de los Andes, actualmente está en proceso de culminación de su segundo pregrado realizando sus prácticas en Porvenir en el área de Vicepresidencia Jurídica.

² Internacionalista de la Pontificia Universidad Javeriana, interesado en temas de desarrollo, cooperación internacional e innovación. Trabajó en el Congreso y Movilizatorio y actualmente hace parte del área de Proyectos & Estrategia de la Fundación Santo Domingo. Pertenece al colectivo ProCentrismo.

³ Estudiante de Relaciones Internacionales y Economía de la Pontificia Universidad Javeriana. Interesado en temas de Desarrollo, Sostenibilidad, Integración Regional y Cooperación Internacional. Fue voluntario en cooperación internacional en Bsocial Group, hace parte del Semillero de Economía Política Internacional en la Pontificia Universidad Javeriana y del Foro Social Demócrata.

⁴ Abogada de la Universidad Católica de Colombia, especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Nacional de Colombia. Fue Oficial de Transparencia en MinCiencias y actualmente trabaja en la Dirección Jurídica de Invias.

Tabla de contenido

- 1. Introducción de la investigación**
 - 1.1 Introducción
 - 1.2 Pregunta de investigación o pregunta orientadora
 - 1.3 Objetivo general
 - 1.4 Objetivos específicos
- 2. Aproximación metodológica**
 - 2.1 Metodología
 - 2.2 Justificación
 - 2.3 Estado del arte
 - 2.4 Marco conceptual
- 3. Capítulo 1: Irregularidades**
 - 3.1 Hallazgos disciplinarios
 - 3.1.1 Metodología
 - 3.1.2 Resultados - Hallazgos Disciplinarios
 - 3.1.3 Análisis de hechos
 - 3.1.4 Irregularidades contractuales
 - 3.1.5 Gestión Presupuestal
 - 3.1.6 Análisis por etapa y decisión
 - 3.2 Hallazgos fiscales
 - 3.2.1 Análisis general
 - 3.2.2 Análisis por etapa y decisión
 - 3.2.3 Análisis por años
 - 3.3 Hallazgos penales
- 4. Capítulo 2: Veeduría y control social**
 - 4.1 Marco legal
 - 4.1.1 Control social
 - 4.1.2 Mecanismos de participación ciudadana
 - 4.1.3 Veeduría ciudadana
 - 4.1.4 Control judicial (acciones públicas y constitucionales)
 - 4.1.5 Control administrativo
 - 4.1.6 Autonomía universitaria
 - 4.2 Descripción de actores
 - 4.2.1 Entidades Públicas
 - 4.2.2 Organismos de Control
 - 4.2.3 Universidades públicas
 - 4.2.4 Organizaciones de la Sociedad Civil: Movimientos y asociaciones estudiantiles mapeadas en el directorio
 - 4.3 Investigación sobre el control social del presupuesto
 - 4.3.1 Descripción Modelo Participa +

4.3.2 Explicación mesas focales y entrevistas

4.3.3 Resultados y análisis de mesas focales y entrevistas

5. Recomendaciones



1. Introducción de la investigación

1.1 Introducción

El panorama político y social en Colombia ha tenido varios puntos de inflexión en los últimos 5 años. Los desafíos económicos y sociales desatados por la pandemia producida por el COVID-19, el recrudecimiento de la violencia en varias zonas del país, la polarización política, los recurrentes casos de violencia policial entre otros sucesos coyunturales, han sido el fulminante del descontento social y de varias movilizaciones a lo largo y ancho de todo el país. El acontecimiento más reciente fue el paro nacional⁵ del año 2021, que hasta la culminación de esta investigación cumplió un año transcurrido.

Sin embargo, antes del estallido social del 2021, la pandemia e incluso el paro del 21 de noviembre de 2019, existieron movilizaciones estudiantiles entre los años 2018 y 2019 que fueron impulsadas esencialmente por el desfinanciamiento de universidades públicas (Paro Nacional Universitario de 2018) y por escándalos de corrupción por el desvío irregular de recursos (Paro de la Universidad Distrital del año 2019). Así mismo, se han conocido otros casos de corrupción a nivel nacional que han motivado movilizaciones y paros estudiantiles. Cabe resaltar que -pese a que las movilizaciones más recientes son multicausales- la desfinanciación de las universidades públicas, la corrupción y la falta de oportunidades en el acceso a la educación y empleo digno hacen parte de las causas que han movilizado a miles de jóvenes y ciudadanos a manifestarse.

Conforme a lo anterior, la Contraloría General de la Nación, en el periodo del 2015 al 2021, encontró 259 irregularidades de presuntos casos de corrupción en universidades públicas con una cuantía \$30,269,822,907 de los cuales se encontraron 143 casos archivados, 22 con fallo sin responsabilidad fiscal y 94 se encuentran activos. Entre ellos se encuentran los casos de la Universidad Nacional con una cuantía de \$1'074,046,406, la Universidad de Cartagena donde se determinó una cuantía de \$1'024.028.872, la Universidad Distrital Francisco José de Caldas en donde aún no se determina la cuantía; sin embargo, debido a este presunto desfalco y desviación de recursos públicos dados por el rector de tal universidad, se articularon diversas manifestaciones y revueltas por parte de los estudiantes de la institución entre los años 2018 y 2019.

La RedUva no ha sido ajena a estos acontecimientos. Es por esto que, en función de nuestro propósito superior por contribuir al logro de un país más democrático y transparente, visibilizar actos de corrupción, formular estrategias innovadoras para mitigar este flagelo y movilizar a los jóvenes desde su conocimiento y capacidad de acción, asumimos el reto de abordar esta problemática que vulnera el funcionamiento y financiación de las universidades públicas. En ese sentido consideramos importante indagar, investigar y

⁵ Se entiende el concepto de paro como una acción comunitaria y colectiva, dónde una población o grupo social suspende sus actividades con el fin de reclamar o exigir el cumplimiento y garantía de sus derechos

visibilizar sobre las causas y factores que han impulsado la ocurrencia de irregularidades en la gestión del presupuesto de las universidades públicas y el margen de acción con el que cuentan actores de la sociedad civil al momento de ejercer veeduría y control social al mismo.

Esta investigación se logró desarrollar con el apoyo de la Secretaría de Transparencia de la Presidencia de la República y en el marco de la participación de RedUva dentro de la Red Nacional de Observatorio Anticorrupción (RENOBA). Desde el C.I (ahora en adelante Centro de Investigaciones) de la RedUva disponemos de nuestro conocimiento y compromiso por lo público para difundir los hallazgos de esta investigación de gestión presupuestal en las universidades públicas. Así mismo, pretendemos que esta investigación y las recomendaciones y estrategias que hemos formulado nos permitan articular las entidades públicas, organismos de control e instituciones educativas involucradas en la gestión del presupuesto de las universidades públicas.

1.2 Pregunta de investigación o pregunta orientadora

La presente investigación pretende responder a la pregunta: ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en la gestión del presupuesto de las universidades públicas en el periodo 2015 - 2021 y qué obstáculos y desafíos presentan los actores de la sociedad civil para hacer veeduría y control social al mismo?

1.3 Objetivo general

Profundizar sobre las posibles irregularidades en la gestión del presupuesto de las universidades públicas en Colombia, identificando la importancia y las limitaciones que enfrentan los actores de la sociedad civil para ejercer veeduría y control social al mismo.

1.4 Objetivos específicos

- Entender desde una perspectiva integral las fases y procesos presupuestales, así como las fuentes de financiación de las universidades públicas del país.
- Identificar y analizar las irregularidades en materia fiscal y disciplinaria que se han presentado en la gestión del presupuesto de las universidades públicas a nivel nacional en el periodo 2015 - 2021.
- Generar espacios de interlocución con actores de la sociedad civil para reconocer y entender los obstáculos, desafíos, condiciones y aspectos habilitantes al momento de ejercer veeduría y control social al presupuesto de las universidades públicas.
- Formular estrategias, potenciales soluciones y recomendaciones de política tendientes a promover la transparencia, el acceso a la información y el control social en la gestión del presupuesto de las universidades públicas.



2. Aproximación metodológica

2.1 Metodología

La presente investigación es de tipo mixto, pues se hace uso de elementos de análisis cualitativo como lo son las mesas focales o las entrevistas y cuantitativo analizando bases de datos suministradas por los entes de control. Para identificar a través de una revisión de prensa y literatura se realizó un análisis sobre la cobertura de los medios frente a los casos de corrupción dentro de las universidades públicas. En primer lugar, el grupo investigador indagó en 4 páginas web de importantes medios de comunicación como lo son El Espectador, El Tiempo, Portafolio y El País, además, se tomó información de las páginas web de entidades gubernamentales como, por ejemplo, la página principal del Ministerio de Educación o entidades de control como la Procuraduría General de la Nación. Posteriormente se tuvieron como apoyo las obras y herramientas que prestan las bibliotecas de distintas universidades como la Universidad Nacional de Colombia, la Universidad Externado de Colombia, la Universidad del Rosario y la Universidad de los Andes.

Dentro de esta revisión se utilizó el modelo Participa + para entender los factores que ayudan a propiciar un mayor involucramiento ciudadano y control social relacionado con el manejo del presupuesto al interior de las universidades públicas. Con el objetivo de indagar sobre las presuntas irregularidades a nivel disciplinario, penal y fiscal, se solicitó por medio de derechos de petición a la Procuraduría General de la Nación, Fiscalía General de la Nación y Contraloría General de la República información relacionada con las posibles irregularidades en la gestión del presupuesto de las universidades públicas. Dentro de las inquietudes formuladas a los entes de control se encuentran aspectos como las universidades investigadas, el estado de los procesos, los delitos o conductas más recurrentes, entre otros. Cabe señalar que la información obtenida en algunas ocasiones se encontraba incompleta, lo cual dificultó el análisis integral de los datos.

La Contraloría General de la Nación entregó en un primer momento, un documento con los fallos de los procesos que se encontraban en su base de datos en relación a los presuntos casos de incidencia fiscal frente al manejo presupuestal de las universidades públicas. Adicionalmente presentaron una tabla de Excel con datos específicos de las universidades públicas a nivel nacional, el tipo de irregularidad y la cuantía exacta de los recursos que habían sido objeto de irregularidades. Posteriormente, la entidad presentó un documento por años, entre un periodo del 2015 al 2021, el cual contenía casos de incidencia fiscal, en las universidades públicas y sus informes correspondientes al análisis presentado por la entidad.

En el derecho de petición solicitado a la Procuraduría, se especifican dudas sobre los delitos relacionados con corrupción de mayor recurrencia, la evolución de estos casos a lo largo de los años, las regiones y universidades más afectadas, entre otros. En una primera entrega,

se recibieron 11 casos de incidencia disciplinaria, sin embargo, se realizó también una segunda entrega con 1.580 casos que tuvieron que ser filtrados y sistematizados para así extraer los principales hallazgos y resultados en materia disciplinaria.

En cuanto al marco legal se realizó un análisis normativo de la Constitución, las leyes y los reglamentos en relación con las formas de hacer control a la gestión presupuestal, puesto que los derechos y libertades de los ciudadanos reconocidos por la Constitución y la ley implica responsabilidades y el cumplimiento de las normas (art. 95, C.Pol). Para ello, se abordaron cuatro tipos de controles:

1. Social con los mecanismos de participación ciudadana
2. Judicial en lo que se refiere al control judicial
3. Político respecto a la veeduría ciudadana
4. Administrativo con el control administrativo

Por otro lado, para entender, indagar y estudiar sobre las dificultades que enfrentan actores de la sociedad civil en la veeduría y el control social en la gestión del presupuesto, realizamos mesas de diálogo y entrevistas a personas involucradas en estos procesos. Lo anterior nos permitió no solo entender las dificultades mencionadas sino también comprender los controles que ejercen estos actores de la sociedad civil y las entidades de control sobre el presupuesto, así como las herramientas de participación ciudadana para su control y vigilancia efectiva. El objetivo principal de estos métodos cualitativos es conocer la opinión y la percepción con respecto a las dificultades para ejercer veeduría y control social así como la percepción de corrupción en la gestión del presupuesto de las universidades públicas. Esto, teniendo como población de estudio, los actores presentes en el control social de las Instituciones de Educación Superior (IES), principalmente líderes estudiantiles y estudiantes con conocimiento del tema.

Por otra parte, tomamos como base un marco teórico robusto sobre participación ciudadana denominado Participa +, el cual ofrece un conjunto de lineamientos teóricos y prácticos para fomentar el involucramiento ciudadano efectivo. El objetivo consistió en contrastar los hallazgos encontrados en las entrevistas con los preceptos del Modelo Participa + y establecer márgenes de acción para fortalecer la participación ciudadana y el control social en la gestión del presupuesto de las universidades públicas.

2.2 Justificación

Para la sociedad colombiana es primordial entender el carácter y el valor estratégico de la gestión presupuestal en las universidades públicas y su relevancia en el desarrollo social de la nación. Históricamente el sector de la educación superior ha enfrentado obstáculos en materia de sostenibilidad fiscal, cobertura y calidad, aspectos que cuentan con importantes retos especialmente en las zonas rurales y más apartadas del país.

En ese sentido y de acuerdo al último Informe de Educación superior en Iberoamérica (2016), realizado por el Centro Interuniversitario de Desarrollo (CINDA), “los sistemas de educación superior proporcionan a las sociedades la estructura social necesaria para controlar el conocimiento más sofisticado disponible en cada época y las técnicas que permiten su utilización” (p. 47). Así, se resalta la importancia que ostenta el sector de la educación superior, el cual requiere suficientes recursos para su consolidación, crecimiento y calidad, para lograr el aprovechamiento efectivo de las nuevas tecnologías y el conocimiento. De esta manera, la inversión en el capital humano nacional es de suma importancia para alcanzar el crecimiento económico proyectado, incrementar la competitividad del país y mejorar la calidad del tejido humano y su cohesión.

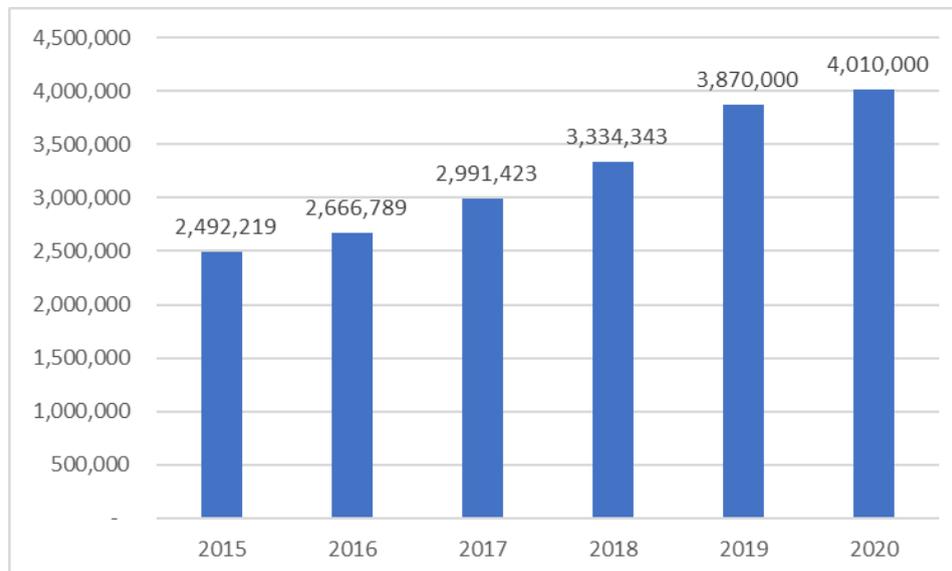
Así, en Colombia, con la expedición de la Constitución Política de 1991, “se consagra la libertad de enseñanza y se reconoce la educación como un derecho y un servicio público que puede ser prestado por el Estado o por los particulares” (Melo et al, 2017, p. 67). Seguidamente, con la Ley 30 de 1992 (por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior), con base en los principios de la Constitución, se definen los objetivos de la educación superior, donde se prioriza la formación integral de los colombianos; el trabajo por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento; la prestación a la comunidad de un servicio con calidad; y ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional.

Pese al respaldo normativo con el que cuenta la educación superior en Colombia Rivera (2019) afirma que el porcentaje del presupuesto nacional destinado para la educación está por encima de algunos países en América Latina “se encuentra por debajo del promedio destinado en educación superior a nivel mundial, en comparación con la población del país”. (Rivera, 2019. p. 6). Por ello, es importante analizar los posibles vacíos, o percances en materia de transparencia en el uso de los recursos que destina el Gobierno Nacional Central (GNC) a las universidades públicas, pues esto garantiza el correcto funcionamiento y la calidad de la educación superior pública.

En este sentido, es importante analizar las variaciones que han tenido los recursos de la educación superior pública, provenientes del Gobierno Nacional, en los últimos años:

Figura 1

*Transferencias del Gobierno Nacional Central a las universidades públicas (2015-2020)
(cifras en millones de pesos)*



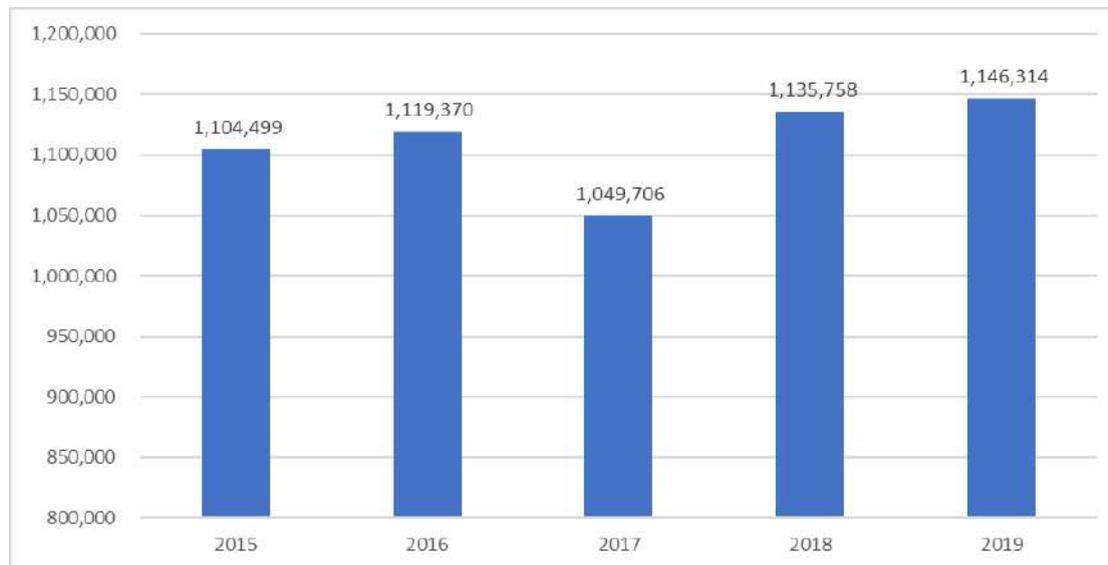
Fuente: Elaboración propia a partir de información obtenida del Ministerio de Educación Nacional. (Estos son los aportes que hace la nación a las universidades estatales u oficiales, en desarrollo de la Constitución y los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992).

En la tabla 1 se evidencia que las transferencias gubernamentales desde el año 2015 al 2020 incrementaron significativamente los recursos disponibles para las universidades públicas del país, sin embargo, el déficit presupuestal en dichas instituciones, junto con la ineficiencia en el gasto, han conducido a que los estudiantes, la planta profesoral, demás empleados de las instituciones y la comunidad en general se vean afectados directamente. Según un estudio realizado por el Sistema Universitario Estatal- SUE (2018), se ha cuantificado que se requieren de \$1,4 billones adicionales en funcionamiento y \$13 billones en inversión, para atender las metas del sector y las brechas de calidad.

Si bien las universidades públicas han incrementado la cobertura en el servicio educativo, por temas presupuestales, se ven condicionados en reducir inversiones necesarias para mejorar el servicio prestado a los jóvenes en las diferentes zonas del país. Al respecto se pronunció el economista Mauricio Santamaría Salamanca en un artículo publicado en el diario *La República*, donde afirma que “es un hecho que Colombia ha mostrado importantes avances en la cobertura educativa durante los últimos años” (Santamaría, 2020); pues, como se señala allí, durante los periodos 2005-2018, los porcentajes de cobertura en educación superior pasaron de un 34% a un 52%. Con respecto al número de estudiantes matriculados en las universidades públicas del país en el periodo 2015 a 2019, el promedio se mantuvo por encima de un millón de estudiantes.

Figura 2

Número de estudiantes de pregrado matriculados en las universidades públicas (2015-2019)



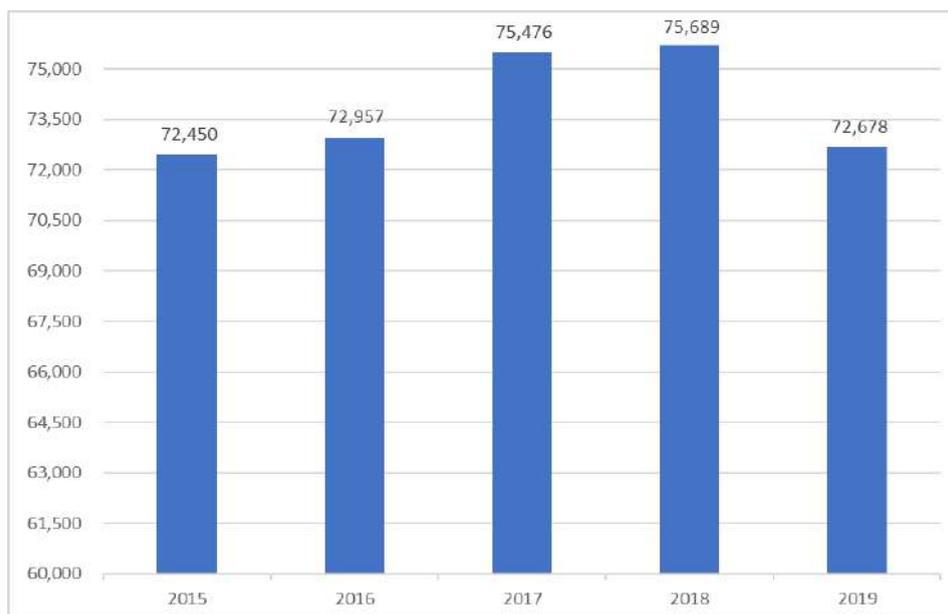
Fuente: elaboración propia a partir de información recopilada del SNIES.

Así, en la tabla anterior se observa que en los años de 2015 a 2016 se presentó un aumento en el número de matriculados (14.871) de las universidades públicas del país; en contraposición, en el año 2017 el número de estudiantes beneficiados presentó una disminución de 69.664 matriculados. Posteriormente, en los años 2018 y 2019 las matrículas aumentaron en 86.052 y 10.556 respectivamente. Así mismo, es importante revisar estas cifras de ingreso en los años 2020, 2021 y 2022 ya que las medidas para afrontar la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19 pudieron tener un efecto negativo en el número de matriculados a instituciones de educación superior públicas

Por otro lado, además de mencionar a los beneficiarios de las universidades públicas del país, es pertinente presentar el número de graduados, los cuales representan en última instancia la incidencia de la educación superior en el sector productivo y en la generación de futuros investigadores y generadores de conocimiento (Ciencia, tecnología e innovación).

Figura 3

Número de graduados de Pregrado universidades públicas (2015-2019)



Fuente: elaboración propia a partir de información recopilada del MEN y el SNIES.

Según datos del Sistema Nacional de Instituciones de Educación Superior (SNIES) y el Ministerio de Educación Nacional, el número de graduados de pregrado en universidades públicas durante el periodo 2015-2019 aumentó en un 4,4 %; mientras para el 2019 la cifra decayó un 3,9 %. Es importante mencionar que el número de estudiantes graduados es significativamente inferior al de matriculados, lo cual es acorde a la información disponible en el documento sobre *La educación superior en América Latina y el Caribe*, realizado por el Banco Mundial en el año 2017, donde se evidencia que alrededor del 37% de los estudiantes abandonan el sistema de educación superior en el primer año. Esto sugiere que los alumnos de las universidades públicas enfrentan múltiples barreras que dificultan la permanencia en las instituciones educativas:

1. Escasos recursos y defectos de organización
2. Superpoblación universitaria
3. Deficiencias docentes
4. Falta de ayuda organizada para estudiantes (bienestar estudiantil, becas, subsidios, entre otros)
5. Currículos inadecuados
6. Carencia de información estadística” (Salcedo, 2010, p. 52).

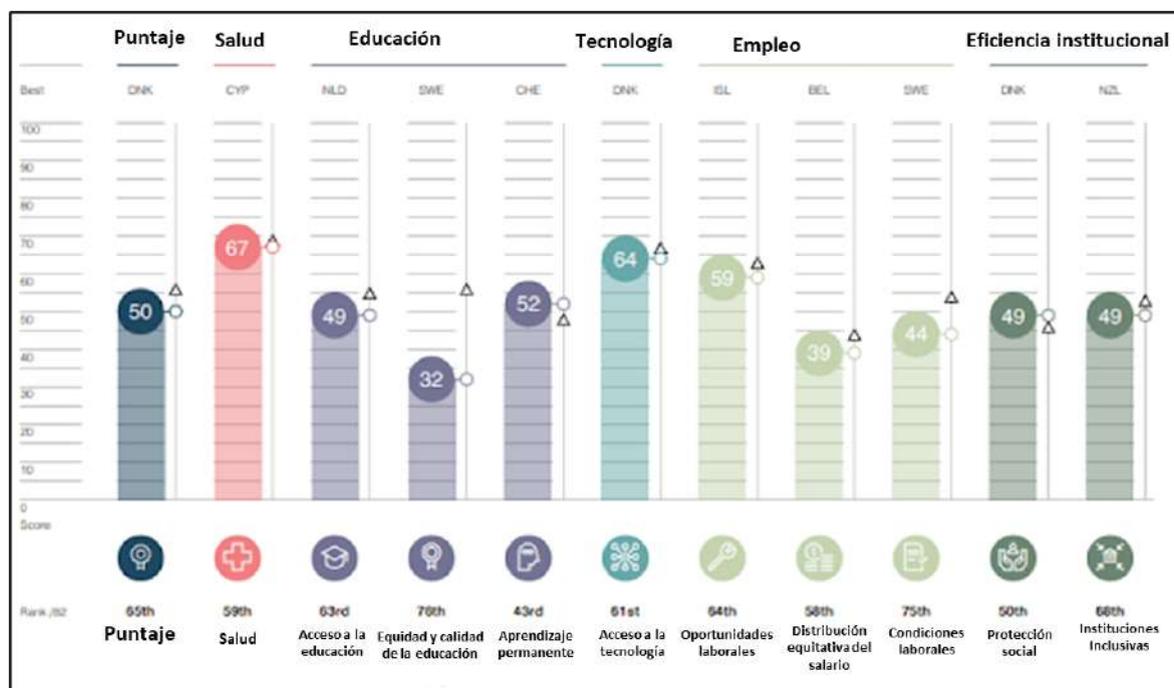
Por otro lado, es importante mencionar la situación nacional a nivel de investigación en la generación de conocimiento, en la cual Colombia cuenta con un total de 275 revistas indexadas, de las cuales 248 son de carácter universitario, lo que representa un 90% del

total de instituciones editoras; donde la mayor parte de las publicaciones se concentran en las universidades públicas (Machado et al, 2016). Asimismo, hasta el año 2019, Colombia contaba con un total de 5.772 grupos de investigación, y 16.796 investigadores (as), de los cuales, solo el 38% son mujeres.⁶ Ahora bien, “la investigación académica –en todas las disciplinas y especialidades– ha recibido asimismo un nuevo impulso, producto de la combinación de la revolución digital y la globalización de las ciencias” (p. 18). Es decir, que el acceso al conocimiento se ha incrementado en las últimas décadas gracias a la masificación y generación del mismo; lo cual solo es posible con el fomento de la investigación, por lo que se puede concluir que a pesar de las carencias y obstáculos presentados, se logra evidenciar un punto favorable conforme al incremento de los proyectos científicos.

En consecuencia, los avances sociales producto del desempeño del sector educativo en Colombia, presentan un rezago notable, dado que el país ocupa el puesto 65 en el Índice de Movilidad Social⁷ elaborado por el Foro Económico Mundial, el cual está compuesto por 6 indicadores, entre ellos el de *acceso a la educación* (Colombia ocupa el puesto 63 de 82 países evaluados), y *equidad y calidad de la educación*, donde se posiciona en la casilla 76. Un aspecto importante, es el bajo rendimiento del país en el indicador de *acceso a la tecnología*, pues ostenta el lugar número 61.

Figura 4

Indicadores del Índice global de movilidad social de Colombia



Fuente: Índice global de movilidad social. Reporte 2020.

⁶ Datos del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación

⁷ que tiene por objeto brindar a los hacedores política pública herramientas para orientar los programas y proyectos

Ahora bien, el impacto económico de la educación en una economía es medible teniendo en cuenta diversos parámetros que sostienen relación directa con el consumo y la calidad de vida de los individuos. En este sentido, **la inversión en la educación superior es perentoria y necesaria para la dinámica económica en el largo plazo**; dado que:

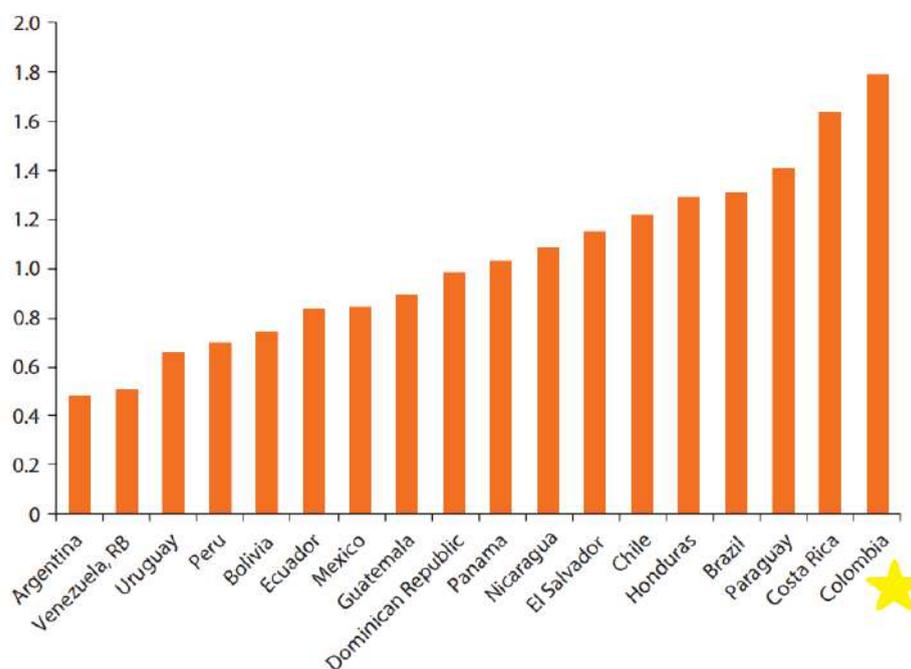
La educación es importante para el mejoramiento de los procesos de crecimiento y desarrollo económicos de los países, porque además de beneficiar en forma directa a las personas a través de lograr mejores empleos, incrementa los niveles de ingreso y propicia conductas más adecuadas en los individuos; a nivel de la sociedad, apoya en crear empleos de mayor calidad, perfecciona el capital humano y forma una ciudadanía más educada y participativa políticamente. (De Janvry y Sadoulet, 2016, p. 166).

Además, es importante señalar que **no sólo es relevante la inversión en la educación superior, sino también el manejo de los recursos, su destinación y eficiente ejecución; lo cual mejorará los resultados de aprendizaje y una transformación de las políticas educativas**. A pesar de que el país tiene metas para mejorar estas situaciones y está avanzando, no lo hace de la mejor manera. Los esfuerzos siguen adelante y se espera superar el nivel educativo en el año 2025, así Colombia será un país más educado para todos, no solo para los ciudadanos con mayores ingresos. (Vega, 2015)

Aunado a lo anterior, existe una medida que permite determinar el grado de incidencia de la educación superior en los ingresos de la población objeto de estudio. Ello se debe a que dicha medida relaciona diferentes variables como los años de escolaridad, la experiencia en el mercado laboral, el máximo grado alcanzado, entre otras, con el fin de establecer el incremento en el ingreso del individuo. De esta manera el Banco Mundial (2017) llevó a cabo el cálculo de la Tasa de retorno de la educación superior en Colombia y en la región; cuyos resultados se presentan a continuación:

Figura 5

Tasa de retorno de la educación superior en América Latina y el Caribe (década 2010)
(regresión mincer⁸)



Fuente: Banco Mundial

En la tabla anterior se observa que la tasa de retorno de la educación superior de Colombia es la más alta de la región (década de 2010), lo cual significa que **aquellos individuos que obtienen un título de educación superior ganarían aproximadamente 2 veces más que aquellos que alcanzaron el nivel de educación secundaria o menor que este**. Este hallazgo es un indicio de los beneficios económicos de la población y de la situación macroeconómica nacional (aumento del consumo de los hogares, aumento de la creación de empresas, se estimula la generación de empleo, disminuye la informalidad, etc).

Cabe señalar que, además del estudio del Banco Mundial, investigadores de la Universidad Santo Tomás, concluyeron que “la tasa de retorno de la educación para el territorio nacional es de 9,1%” (Tarazona y Remolina, 2017, p. 28), indicador de cómo influye un grado mayor de escolarización en el aumento del salario de los individuos. Lo anterior, **corrobora la importancia de la inversión en la educación superior del país; siendo esta causa de crecimiento y desarrollo económico vía ingresos, investigación, movilidad social, mejoramiento en la calidad de vida, mayor participación de la sociedad civil, entre otras variables**.

⁸ Implica que existe una única tasa de rendimiento de la educación (Teijeiro, 2003).

Por ello, el control social en Colombia toma gran relevancia al ser este garante de la correcta gestión pública en función de la ejecución de los recursos presupuestados para calidad y cobertura de la educación pública. Adicionalmente, el control social es una herramienta que sirve para el empoderamiento de la sociedad civil en la fiscalización y vigilancia del cumplimiento de los objetivos de la institucionalidad colombiana, lo cual resulta en el mejoramiento en el mediano y largo plazo de la calidad de vida de los ciudadanos.

También, la presente investigación se realiza en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) específicamente en el número 4 que hace referencia a la Educación de Calidad y el número 16 sobre Paz, Justicia e instituciones sólidas. Puesto que se pretende realizar recomendaciones de política que sirvan de instrumento, para que generen condiciones de transparencia e incremento en el número de estudiantes formados en educación superior y al mismo tiempo mejorar las condiciones de vida de los colombianos, cumpliendo la meta de reducir considerablemente la corrupción en todas sus formas.

Considerando la información expuesta anteriormente, la presente investigación pretende responder a la pregunta: ¿Cuáles son las irregularidades más recurrentes en la gestión del presupuesto de las universidades públicas en el periodo 2015 - 2021 y qué obstáculos y desafíos presentan los actores de la sociedad civil para hacer veeduría y control social al mismo?

2.3 Estado del Arte

Durante décadas, la educación superior se consideró un privilegio de los países desarrollados, con el pasar del tiempo esta percepción ha cambiado. Los académicos reconocen que las universidades son un pilar fundamental para la constitución de sus sociedades, ya que conforman el capital humano necesario para el crecimiento económico de los países. Denotando de esta manera que, desde 1970 los sistemas educativos se encuentren en expansión a nivel mundial, con más personas accediendo a la educación superior.

Dada esta situación, han aparecido prácticas corruptas en la gestión de los sistemas educativos (Hallak & Poisson, 2010). Convirtiéndose así la corrupción en una amenaza a la legitimidad de las universidades como instituciones de generación de conocimiento, al igual que para la sociedad en general (Kirya, 2019). Para países en desarrollo, la corrupción dentro de las instituciones de educación superior no es un fenómeno aislado, ya que la problemática de la corrupción es sistémica y generalizada, lo que implica que dichas prácticas se presenten en diversos escenarios de la sociedad. De esta manera, aunque no es un tema reciente, según Kirya (2019) los estudios acerca del impacto, y la extensión de esta situación no son concretos, sin embargo a partir de estudios realizados en continentes como

África, Asia y Europa, se pueden catalogar las principales manifestaciones de la corrupción en el sector de la educación superior.

En primer lugar, se puede ver *la corrupción de tipo académico*, la cual comprende desde el plagio en trabajos, falsificación de resultados de investigación, fraude en exámenes, hasta la falsificación de diplomas o títulos universitarios (Kirya,2019); En segundo lugar, se encuentra *la corrupción en la selección y admisión de estudiantes*, donde -según la Asociación Nacional de Consejería de Admisión Universitaria (2014)- para el año 2011 el número de estudiantes matriculados en las distintas universidades a nivel mundial se ha cuadruplicado en las últimas tres décadas. Otras posiciones como la de Kirya (2019), afirman que estas cifras en aumento se deben a los procesos fraudulentos de admisión, donde se pueden presentar sobornos para agilizar o asegurar dichas admisiones.

Por otro lado, está la corrupción de tipo administrativo, en la que se ubica *la manipulación política en los asuntos universitarios*, donde existe una influencia política en el nombramiento de directivos. Según Ceballos (2018), este tipo de práctica hace referencia a la corrupción a gran escala, esta se caracteriza por dinámicas en las que los actores de los altos niveles del Gobierno, afectan sustancialmente el bien común de la sociedad por medio de la distorsión de políticas y funciones del Estado. Conforme a Kirya (2019) se puede evidenciar que en países en desarrollo, es común encontrar que el dinero *destinado para la investigación en las universidades* sea malversado a través de prácticas como: pagos falsos, el pago a empleados ficticios, la manipulación en los procesos de licitación para la ejecución de diferentes obras dentro de los campus y la creación de “pliegos sastre” para favorecer a un proponente que puede resultar en la adquisición de suministros de muy baja calidad, entre otros.

En el caso Colombiano, dada su capacidad de autogestión, las universidades públicas son propensas a estas prácticas, considerando que la Ley 30 de 1992 contiene el término autonomía universitaria, definida como una figura de carácter legal y económico, que faculta a las universidades públicas para manejar sus propios recursos y elegir de manera independiente su junta directiva. Adicionalmente, bajo el principio de autonomía universitaria, las universidades públicas “podrán elaborar y manejar su presupuesto de acuerdo con las funciones que le corresponden” (Plata, 2017). Lo anterior, se sustenta en el artículo 69 de la Constitución, el cual afirma que “las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo con la ley”. En este sentido, las universidades tendrán un régimen estatal y el Gobierno garantizará fuentes de financiación para que toda la ciudadanía pueda acceder a la educación superior; al mismo tiempo que se invertirá en la investigación pública y privada.

Si bien la autonomía universitaria garantiza a las instituciones de educación superior la priorización de los recursos en los ejes que consideran estratégicos para el crecimiento de

productos académicos, es importante analizar la eficiencia de la ejecución de los recursos y la calidad de los *outputs de las universidades*. Al respecto se pronuncian Gómez-Sancho y Mancebón-Torrubia (2005), quienes afirman que la calidad y la eficiencia no deben verse de manera aislada, al mismo tiempo que Debnath & Shankar (2014) y Tiana Ferrer (2018) afirman que “la calidad debería asociarse también con la optimización en el consumo de recursos, mejorando así los servicios prestados a la población y contribuyendo al desarrollo socioeconómico”. Adicionalmente, este carácter especial del régimen de las universidades se ha empleado para la comisión de prácticas corruptas, las cuales resultan en la desviación de los recursos financieros de las universidades.

En consecuencia, este tipo de prácticas se han convertido en una amenaza para el presupuesto de la universidades públicas de Colombia. Desde una perspectiva plenamente financiera, Villanueva y Solano (2019) definen el presupuesto público como un instrumento de corto plazo, empleado para arbitrar los recursos que dispone una entidad, para el alcance y cumplimiento de sus funciones (p. 181). De manera similar Cortés (2013) define el presupuesto como “un mecanismo de control financiero que le permite a las universidades distribuir, controlar y planificar su desarrollo en un periodo de tiempo determinado”. El consenso se encuentra entonces en definir el presupuesto como una herramienta de arbitración y alocación de recursos de acuerdo al plan institucional del ente administrado.

Por otro lado, se debe enfatizar que las prácticas de corrupción, recaen mayoritariamente sobre la gestión financiera del presupuesto asignado a las Universidades, lo que autores como Rumyantseva (2005) llama corrupción administrativa. Según Sanchez (2006), la gestión financiera es una dinámica que involucra tanto los ingresos como los egresos atribuibles al manejo racional de los recursos económicos en las organizaciones, y en consecuencia, a la rentabilidad financiera generada por esta.

Investigaciones como las de Hallak y Poisson (2010) han logrado identificar prácticas corruptas involucradas en la gestión financiera de las instituciones de educación superior tales como: la malversación de fondos, entendida como la apropiación de recursos públicos por parte de los funcionarios, la transgresión de reglas y procedimientos en la alocación de recursos, el favoritismo en la contratación de personal administrativo de la institución, la inflación de costes y actividades promovidas por la institución para apropiarse del excedente, el fraude en las licitaciones públicas, la opacidad de los flujos presupuestales hacia proyectos y en general aspectos del manejo presupuestal intervenidos por terceros que, para su propio bien, se aprovechan de su posición para apropiarse del presupuesto delegado.

Hallak y Poisson (2010) argumentan que existen varios factores de riesgo asociados a estas prácticas como lo **son: la falta de auditoría externa y la escasa eficiencia judicial, los**

bajos salarios a funcionarios públicos, la descentralización de la administración de instituciones, entre otros. Por otro lado, también destacan varias señales de alarma respecto a la malversación de fondos, las cuales comprenden: transferencias inusuales dada la actividad del ente económico, la firma de cheques, uso de tarjetas de crédito por una sola persona, falta de claridad en los procedimientos de transferencias, o en los criterios de distribución de fondos del Estado a las instituciones.

De esta investigación debemos destacar el uso de una metodología de evaluación en la que se recaban datos subjetivos, como lo son las percepciones de profesores y alumnos en torno a la organización de las universidades a través de encuestas, y datos objetivos encontrados en informes técnicos y auditorías elaboradas por los diferentes ministerios y entes de control a cargo de la vigilancia de los presupuestos públicos. Otro tipo de investigaciones como las de Mungiu-Pippidi y Dusu (2011) también se han decantado por investigar a partir de datos de percepción de corrupción y auditorías especializadas, en este caso con cuestionarios realizados a varias universidades en el que se evaluaban el acceso a la información, los marcos regulatorios para garantizar la integridad académica, la garantía de mérito en el acceso a puestos dentro de las facultades y las prácticas en la administración financiera de las universidades.

Teniendo en cuenta la importancia de analizar tanto datos de percepción de aquellos pertenecientes a la comunidad académica, como de entidades encargadas de la vigilancia, la presente investigación tiene como objeto profundizar sobre las posibles irregularidades en la gestión del presupuesto de las universidades públicas en Colombia, identificando la importancia y las limitaciones que enfrentan los actores de la sociedad civil para ejercer veeduría y control social al mismo.

Por lo anterior, se deben proyectar una serie de regularidades y mecanismos para la protección y prevención de corrupción presupuestal en la institución educativa. Por ejemplo, un mecanismo es la transparencia. De esta forma, Manfredi-Sánchez (2017) menciona que “el desarrollo instrumental de la transparencia opera como mecanismo preventivo de la corrupción”. Una segunda postura para conocer la transparencia es evaluarla como -práctica- “que utilizan las organizaciones para publicar o volver público cierto tipo de información o bien para abrir al público algunos procesos de toma de decisiones” (Aguilar, 2008).

Es de conocimiento general que el bienestar de la sociedad se ve amenazado por la corrupción en la educación, trayendo consigo desconfianza social y desigualdad, y afectando la formación de la población en términos de educación y ética para un liderazgo futuro y su entrada a la fuerza laboral. De este modo, en Colombia la Ley 1712 de 2014 (Colombia, 2014), regula el derecho del acceso a la información pública; promoviendo la

transparencia y los informes financieros de todas las entidades públicas y privadas que cumplan funciones o servicios públicos.

Ante este escenario, es de gran importancia que las instituciones de educación superior cuenten con estrategias de lucha contra la corrupción en la educación, usando (a) herramientas de promoción de la transparencia, como las TIC, la presupuestación participativa, las encuestas de seguimiento del gasto público y las auditorías sociales, y (b) las herramientas de promoción de la rendición de cuentas, como la contratación basada en el desempeño, códigos de conducta docente, monitoreo comunitario, mecanismos de quejas, reforma salarial, reforma de adquisiciones y reformas de la gestión de las finanzas públicas (Hallak & Poisson, 2010).

2.4 Marco Conceptual

Para efectos de generar un mayor entendimiento al lector del tema que se va a tratar en el presente trabajo de investigación, se definirán los siguientes conceptos:

Educación

El Congreso de la República de Colombia expidió la Ley 115 de febrero 8 de 1994, por medio de cual se expide la ley general de educación; calificando la educación "como un proceso de formación permanente, personal, cultural y social, conformando la integridad de la persona humana, de su dignidad, de sus derechos y de sus deberes" (Ley 115, 1994).

Corrupción

Según la RedUva (2018), la corrupción se define como una acción que busca alcanzar fines personales o de terceros en detrimento del bien común. Su existencia se debe a la naturalización de patrones ciudadanos individualistas, caracterizados por el oportunismo y que dependen de una situación dada que propicia tal conducta.

Transparencia

Conforme a lo expuesto en la Ley 1712 de 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Nacional, se determina que la transparencia es un principio de la administración pública, donde toda la información de las actuaciones de la gestión pública se ponga a disposición de la ciudadanía de manera comprensible, completa, oportuna y permanente. (Ley 1712, 2014).

Contraloría General de la República

Por medio del Decreto 267 de 2000 se dictan normas sobre organización y funcionamiento de la Contraloría General de la República, se establece que la Contraloría es el máximo órgano de control fiscal del Estado. De tal forma, investiga, sanciona, interviene y previene las irregularidades perpetradas por los particulares o entidades que manejan fondos públicos o bienes públicos de la Nación (Decreto 267, 2000).

Procuraduría General de la Nación

Mediante la Ley 201 de 1995 se le otorga personalidad jurídica a la Procuraduría General de la Nación, como máximo organismo del Ministerio Público. Siendo la entidad encargada de investigar, sancionar, intervenir y prevenir irregularidades cometidas por los funcionarios públicos y los particulares que ejerzan funciones públicas. Además, posee una autonomía administrativa, financiera, presupuestal y técnica como órgano de control (Ley 201 de 1995).

Fiscalía General de la Nación

Teniendo en cuenta el Decreto 2699 de 1991, por el cual se expide el Estatuto Orgánico de la Fiscalía General de la Nación, se establece que tal entidad se encarga de investigar y acusar ante los tribunales y juzgados competentes, a los presuntos individuos que han cometido algún delito que atente contra la vida, la seguridad o la administración de justicia. (Decreto 2699, 1991).

Defensoría del Pueblo

La Ley 24 de 1992 determina en su artículo primero que "la Defensoría del Pueblo es un organismo que forma parte del Ministerio Público, ejerce sus funciones bajo la suprema dirección del Procurador General de la Nación y le corresponde esencialmente velar por la promoción, el ejercicio y la divulgación de los Derechos Humanos de los ciudadanos" (Ley 24, 1992, art. 1).

Ministerio Público

La Ley 1562 del 2000, en su artículo primero establece que "el Ministerio Público es un órgano con autonomía funcional y administrativa, que representa a la sociedad ante los órganos jurisdiccionales para velar por el respeto de los derechos y de las garantías constitucionales, promover la acción penal pública en defensa del patrimonio público y social, entre otros" (Ministerio Público, 2011, art. 4).

Consejo Superior Universitario

Según el artículo 64 de la Ley 30 de 1992, por medio de la cual se reglamenta la organización del servicio público de la Educación Superior, se determina que el Consejo Superior Universitario "es el máximo órgano de dirección y gobierno de la universidad y estará integrado por el Ministerio de Educación, el Gobernador quien preside en las universidades departamentales, un miembro designado por el presidente de la República, el Rector de la institución, y los representantes de las directivas académicas" (Congreso de la República, 1992, art.64).

Mecanismos de Participación Ciudadana

Los mecanismos de participación ciudadana son las herramientas establecidas en el artículo 103 de la Constitución Política de 1991, con el fin de incentivar la participación de la población colombiana en la vida y gestión pública.

Así mismo, la Ley 134 de 1994 por medio de la cual se dictan normas sobre los mecanismos de participación ciudadana, en su artículo primero se establecen los diversos mecanismos ciudadanos que hay en Colombia, los cuales son: "la iniciativa popular legislativa y normativa; el referendo; la consulta popular del orden nacional, departamental, distrital, municipal y local; la revocatoria del mandato; el plebiscito y el cabildo abierto." (Congreso de Colombia, 1994, art. 1)

Control social

Conforme a lo expuesto en la Ley 1757 de 2015, el control social es el derecho y el deber de los ciudadanos a participar de manera individual o a través de plataformas digitales, redes sociales e instituciones, la vigilancia de la gestión pública y los resultados (Ley 1757, 2015, art.60).

Veeduría ciudadana

La veeduría ciudadana es un mecanismo democrático donde las organizaciones civiles tienen una representación que le permite a los ciudadanos o a las organizaciones comunitarias, realizar vigilancia y control sobre la gestión pública frente a temas electorales, políticos, judiciales, legislativos y funciones de órganos de control. Teniendo en cuenta lo anterior, la veeduría se ejerce en todos los aspectos relacionados al uso de los recursos o bienes públicos. (Ley 850, 2003, art. 1)

Autonomía Universitaria

El principio de la autonomía universitaria está consagrado, en primer lugar, en el artículo 69 de la Constitución Política donde "las universidades podrán darse sus directivas y regirse por sus propios estatutos, de acuerdo a la ley". En segundo lugar, el legislador promulgó la Ley 30 de 1992, por medio de la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior, dándole a las universidades la libertad de establecer, crear, modificar los estatutos de la institución educativa, designar las autoridades académicas y administrativas entre otros. Sin embargo, la Ley 30 de 1992 hace referencia a un régimen especial de las universidades públicas o estatales, en la cual dichas entidades serán vinculadas al Ministerio de Educación Nacional, además, las entidades autónomas tendrán personería jurídica, autonomía académica, administrativa y financiera, patrimonio independiente y podrán ejercer de forma autónoma la ejecución del presupuesto asignado. (Constitución Política, 1991, art. 69) (Ley 30, 1992)

Presupuesto Educación Superior

Las universidades públicas en Colombia, se financian a través de la oferta y la demanda; en caso de la oferta, se tienen los aportes y subsidios generados de proyectos científicos,

investigaciones, y estampillas de las universidades, por parte del Estado colombiano y las entidades territoriales. En segundo lugar, se encuentra el aporte de la demanda; consta de dos estrategias esenciales que son los servicios que ofrece ICETEX (El Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior) y los subsidios para el sostenimiento de los estudiantes en las universidades (Ministerio de Educación, 2020).

Proceso Disciplinario

De acuerdo al Código Disciplinario Único, se conoce como un proceso disciplinario como un “conjunto de acciones orientadas a investigar y en algunos casos a sancionar determinados comportamientos o conductas de los funcionarios públicos o particulares que ejerzan funciones públicas, que conlleven al incumplimiento de deberes, violación de prohibiciones y abuso de derechos y funciones” (Ley 734 de 2002).



3. Capítulo 1: Irregularidades

Con el fin de detectar los casos de corrupción recurrentes relacionados con el manejo de presupuesto de las universidades públicas y sus diferentes tipologías, se presentaron derechos de petición a tres entidades de control: la Contraloría General de la Nación, la Procuraduría General de la Nación y la Fiscalía General. Lo anterior, en aras de identificar y analizar las irregularidades en materia fiscal, disciplinaria y penal que se han presentado en la gestión del presupuesto de las universidades públicas a nivel nacional en el periodo 2015 - 2021.

La Contraloría General de la Nación entregó en un primer momento, un documento con los fallos de los procesos que se encontraban en su base de datos en relación a los presuntos casos de incidencia fiscal frente al manejo presupuestal de las universidades públicas. Adicionalmente presentaron una tabla de Excel con datos específicos de las universidades públicas a nivel nacional, el tipo de irregularidad y la cuantía exacta de los recursos que habían sido objeto de irregularidades. Posteriormente, la entidad presentó un documento por años, entre un periodo del 2015 al 2021, el cual contenía casos de incidencia fiscal, en las universidades públicas y sus informes correspondientes al análisis presentado por la entidad.

El derecho de petición dirigido a la Procuraduría, especificaba dudas relacionadas con los delitos relacionados con corrupción de mayor recurrencia, la evolución de estos casos a lo largo de los años, las regiones y universidades más afectadas, entre otros. En un primer momento, la respuesta de este organismos de control fue la entrega de una base de datos con apenas 11 casos de incidencia disciplinaria. Sin embargo, al cabo de unos meses, se entregó una segunda base de datos con 1580 casos disciplinarios, sobre la cual se realizó el ejercicio de sistematización y análisis que nos permitió extraer los principales hallazgos y resultados en materia disciplinaria.

Dado el extenso número de casos, fue necesario filtrarlos para llegar a una muestra cuyos casos estuvieran relacionados con el propósito de esta investigación. En un primer momento se eliminaron conductas que no estuviesen relacionadas a la gestión presupuestaria en universidades públicas; posteriormente se filtraron los casos a partir de palabras clave que nos pudieran llevar a casos con posibles incidencia de corrupción⁹. En un tercer momento se analizó la etapa en la que se encontraba el proceso, (etapa de investigación disciplinaria, decisión disciplinaria, decisión en primera instancia y segunda instancia). Finalmente se identificaron problemáticas reincidentes en los hechos analizados resaltando problemas en materia contractual y de uso del presupuesto dentro de universidades públicas.

⁹ Las palabras clave escogidas fueron: Contractual, contrato, dinero, financiación, financiero, gasto, ingreso, inversión, presupuesto, presupuestal, renta, salario, transparencia

3.1 Hallazgos Disciplinarios

3.1.1 Metodología

Conforme a los datos suministrados por la Procuraduría General de la Nación sobre las conductas de corrupción de las universidades públicas, se realizó un análisis de contenido conforme a la frecuencia de conductas. Es importante mencionar que, de las conductas referenciadas, solo se utilizaron aquellas vinculadas con el presupuesto y la contratación, pues son aspectos que tienen mayor relación con actos de corrupción. Por esta razón se filtraron los datos conforme las siguientes conductas del Código Disciplinario:

| Conducta (Ley 734 DE 2002) | Descripción |
|---|---|
| <p>17. Actuar u omitir, a pesar de la existencia de causales de incompatibilidad, inhabilidad y conflicto de intereses, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales.</p> | <p>Hacer o dejar de hacer algo cuando la persona por sus calidades, relaciones familiares o personales, no puede hacerlo, bien sea porque tiene interés directo o porque la misma ley se lo impide.</p> |
| <p>15. Ordenar el pago o percibir remuneración oficial por servicios no prestados, o por cuantía superior a la legal, o reconocer y cancelar pensiones irregularmente reconocidas, o efectuar avances prohibidos por la ley o los reglamentos.</p> | <p>Pagar o recibir remuneración por trabajo no realizado, o en un valor superior a lo fijado por la ley para ese cargo, o por otorgar y pagar una pensión a una persona que no cumple con los requisitos para disfrutarla, o pagar de forma anticipada al plazo fijado.</p> |
| <p>22. Asumir compromisos sobre apropiaciones presupuestales inexistentes o en exceso del saldo disponible de apropiación o que afecten vigencias futuras, sin contar con las autorizaciones pertinentes.</p> | <p>Asumir una obligación basada en una autorización del gasto del presupuesto inexistente, en exceso de gasto autorizado en el presupuesto o sin contar con las autorizaciones de gastos de los presupuestos que se expedirán en un futuro (vigencias futuras).</p> |
| <p>3. Solicitar dádivas, regalos, agasajos, favores o cualquier clase de beneficios.</p> | <p>Solicitar el pago de algo de valor por conceder un beneficio a otro, sea éste económico o moral.</p> |
| <p>8. Omitir, retardar o no suministrar respuestas a peticiones respetuosas de información, realizadas por particulares o autoridades.</p> | <p>No brindar la información a tiempo de las peticiones realizadas.</p> |
| <p>18. Nombrar o elegir, para el desempeño de cargos públicos, personas que no reúnan los requisitos constitucionales, legales o reglamentarios, o darles posesión a sabiendas de tal situación.</p> | <p>Nombrar (señalado por una persona) o elegir (sometida a votación) para un cargo una persona que no cumpla con los requisitos (titulados, experiencia, conocimientos) señalados en la constitución, ley o reglamentos, o posesionarlos (etapa después de ser nombrado o elegido donde se jura cumplir y asumir las funciones del cargo)</p> |

| | |
|---|---|
| <p>24. Incumplir cualquier decisión judicial, fiscal, administrativa, o disciplinaria en razón o con ocasión del cargo o funciones, u obstaculizar su ejecución.</p> | <p>Incumplir u obstaculizar la ejecución de las decisiones de los jueces, los contralores, autoridades del Estado o procuradurías y personerías por el cargo o las funciones.</p> |
| <p>29. Prescindir del reparto cuando sea obligatorio hacerlo, o efectuarlo en forma irregular.</p> | <p>No distribuir las solicitudes o peticiones conforme las reglas de las normas o repartirlas sin cumplirlas.</p> |
| <p>34. Proporcionar noticias o informes sobre asuntos de la administración, cuando no esté facultado para hacerlo.</p> | <p>Dar informes sobre asuntos de los cuales la persona no está facultada.</p> |

Posteriormente se realizó otro filtro conforme a los hechos de las conductas investigadas, pues no todos los hechos se relacionaban directamente con presupuesto. En ese sentido, se seleccionaron las siguientes palabras: *contractual, contrato, dinero, financiación, financiero, gasto, ingreso, inversión, presupuesto, presupuestal, renta, salario, transparencia.*

Una vez filtrados, se analizaron conforme cada una de las etapas del proceso disciplinario, que se describen a continuación:

| <p style="text-align: center;">Variables de análisis</p> | |
|---|---|
| <p style="text-align: center;">Etapas</p> | <p style="text-align: center;">Descripción</p> |
| <p>Preliminar</p> | <p>En caso de duda de la procedencia de la investigación disciplinaria, se realiza esta etapa con el fin de verificar la ocurrencia de la conducta, indagar sobre si constituye falta disciplinaria o si no existe responsabilidad e identificar quienes cometieron la dicha conducta.</p> |
| <p>Investigación disciplinaria</p> | <p>Una vez identificado el posible autor o autores de la conducta disciplinaria se inicia esta etapa, para nuevamente verificar la conducta, si esta constituye falta disciplinaria o si no existe responsabilidad.</p> <p>Adicionalmente, -propio de esta etapa- se busca esclarecer los motivos determinantes; las condiciones de modo, tiempo y lugar y el perjuicio causado a la entidad, todo en el marco de la responsabilidad disciplinaria.</p> |
| <p>Decisión en primera instancia</p> | <p>Decisiones de fondo en el cual se determina si existe o no la responsabilidad, esto puede darse en diversos sentidos.</p> |

| | |
|--------------------------|--|
| Segunda instancia | Decisiones de primera instancia que son impugnadas mediante recursos de reposición y apelación para ser revisadas por la propia autoridad que tomó la decisión y su superior jerárquico. |
|--------------------------|--|

En materia de decisiones, se pueden desprender las siguientes variables de análisis, en los siguientes términos:

| Variables de análisis | |
|---------------------------------|--|
| Concepto | Definición |
| Acumulación | Decisión mediante el cual se acumulan los casos donde se está indagando o investigando varias faltas disciplinarias cometidas por un mismo servidor público o por varios servidores de una misma entidad siempre y cuando sean conexas. |
| Traslado por competencia | Decisión de remitir el expediente del proceso disciplinario a la autoridad competente para estudiarlo. |
| Archivo de caducidad | Decisión definitiva que termina el procedimiento disciplinario en razón de que la autoridad no dio apertura a la investigación o profirió sanción disciplinaria en el tiempo exigido por la ley. |
| Archivo inhibitorio | Decisión que no resuelve o determina de fondo el asunto del proceso, archivando el proceso sin oportunidad alguna de que sea revisado en segunda instancia. |
| Archivo general | Se da la terminación del proceso en tres casos: a) el investigado no cometió el hecho, b) la acción disciplinaria no es procedente en la investigación, y c) exista una exclusión de responsabilidad. |
| Revocatoria de archivo | Se tumba la decisión de archivo por solicitud del investigado, el Procurador General de la Nación, la autoridad que profirió la decisión o el quejoso (quien presenta un documento donde formula una queja) . |
| Fallo sancionatorio | Decisión en donde se encuentra la responsabilidad disciplinaria señalando la falta disciplinaria cometida, la sanción a ser impuesta y todo el sustento probatorio y normativo que motiva tal decisión. O por el contrario, se exime de responsabilidad al |

| | |
|--------------------------|---|
| | investigado por las causales eximentes señaladas en la ley. |
| Fallo inhibitorio | Decisión de no resolver de fondo el asunto cuando la queja sea temeraria (con mala fe), se refieran a hechos irrelevantes desde lo disciplinario, de imposible ocurrencia o presentados de forma incorrecta o difusa. |

3.1.2 Resultados - Hallazgos Disciplinarios

Analizando la información obtenida de los derechos de petición dirigidos a la Procuraduría General de la Nación; en las bases de datos se observan diferentes tipos de fallas de carácter disciplinario en torno a la gestión presupuestal en las universidades públicas, en el periodo 2015-2021. De este derecho de petición se reportó que, en las fechas establecidas el Sistema de Información Misional (SIM) reporta que se encontraron **1.580 casos**, de los cuales 385 se encuentran activos y 1195 inactivos. Por etapa de la investigación se encontró que la gran mayoría de casos se encuentran ya en decisión de primera instancia, como se muestra en la Figura 6.

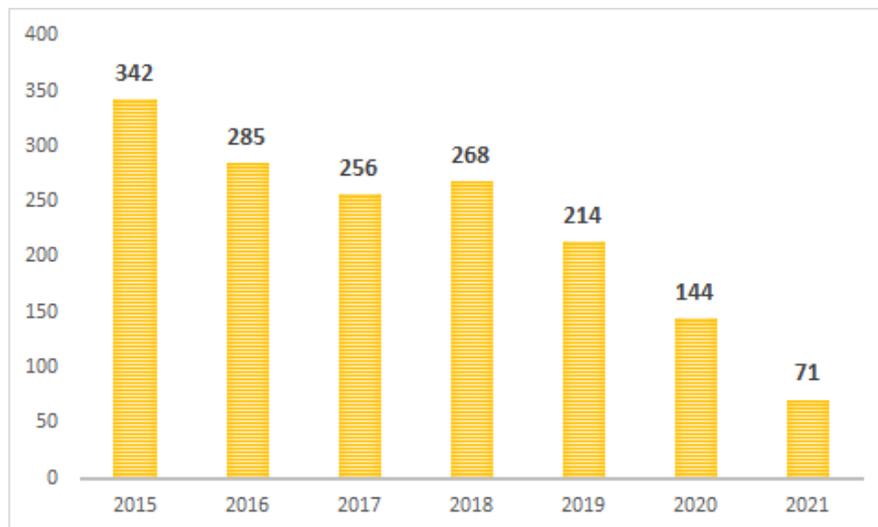
Figura 6
Procesos Disciplinarios por Estado del Caso (2015 a 2021)¹⁰



Nota: Elaboración propia a partir de datos de la Procuraduría General de la Nación.

¹⁰ El total de la muestra para la Figura 6 es de 1542 casos debido a que en la base de datos otorgada por la Procuraduría habían 38 casos que no reportaban en qué instancia se encontraba el proceso.

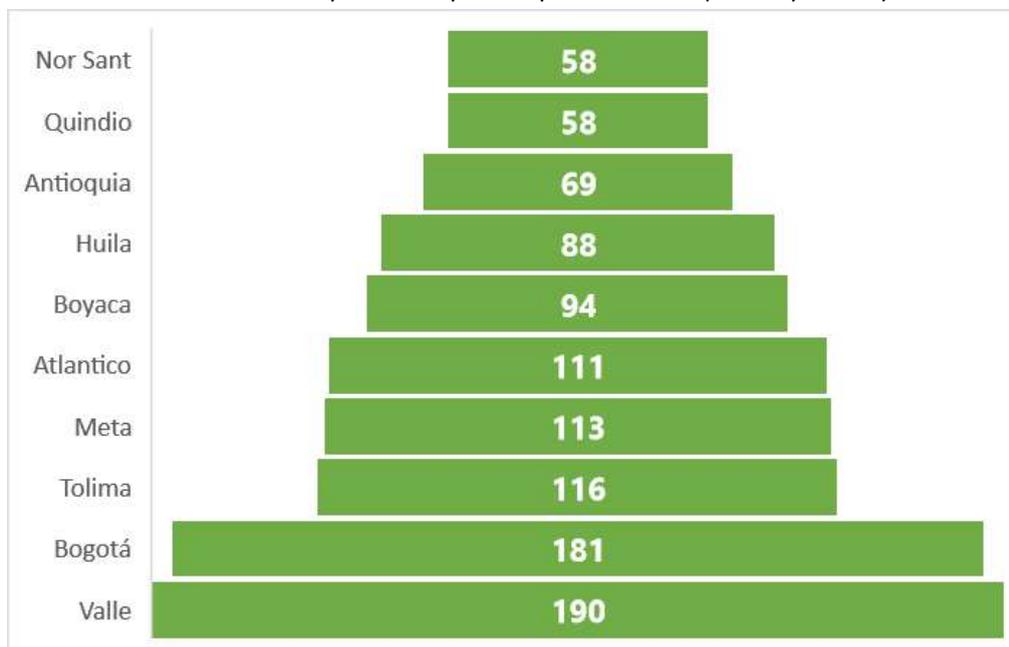
Figura 7
Procesos Disciplinarios entre 2015 y 2021



Nota: *Elaboración propia a partir de datos de la Procuraduría General de la Nación.*

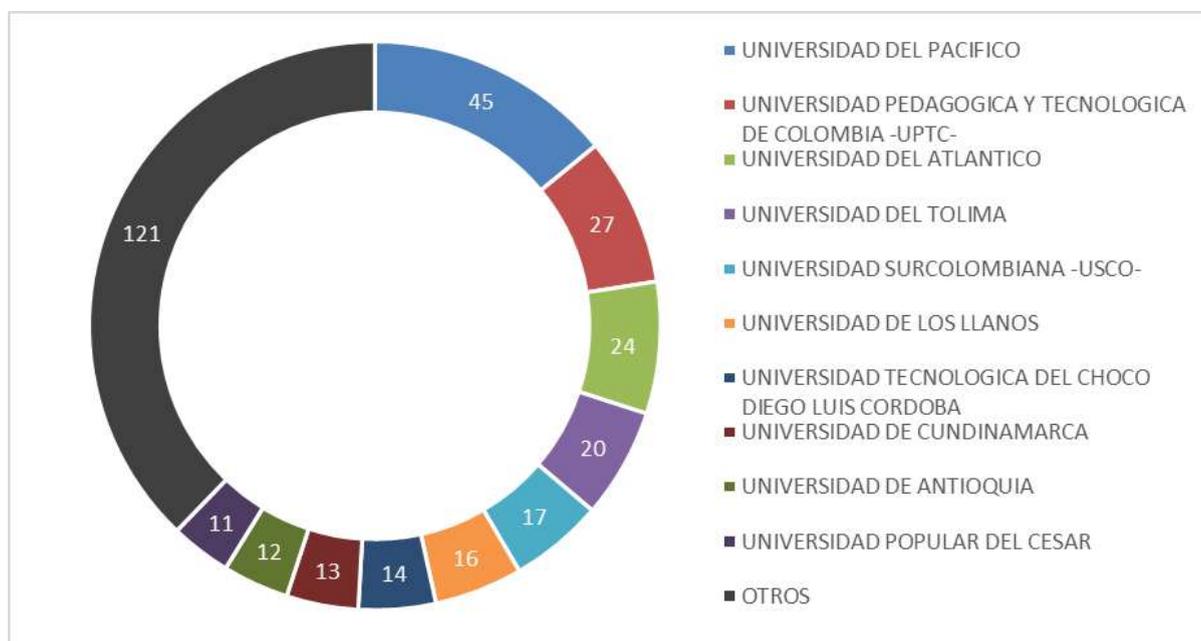
Como se puede ver en la figura 7 en el periodo 2015 - 2021 los años que más casos presentaron fueron 2015 y 2016, del mismo modo podemos ver que la tendencia ha sido decreciente en los últimos años. Por otro lado, los departamentos con más casos de incidencia disciplinaria fueron el Valle del Cauca con 190, Bogotá con 181, Tolima con 116, Meta con 113 y Atlántico con 111, como se evidencia en la figura 8.

Figura 8
Procesos Disciplinarios por Departamento (2015 y 2021)



Nota: Elaboración propia a partir de datos de la Procuraduría General de la Nación.

Figura 9
Procesos Disciplinarios por Universidad (2015 a 2021)



Nota: Elaboración propia a partir de datos de la Procuraduría General de la Nación.

En cuanto a las universidades con más procesos activos, encontramos a la Universidad del Pacífico con 140 casos, la Universidad del Tolima con 111, la Universidad de los Llanos con 109, la Universidad del Atlántico con 107 y la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia (UPTC) con 96 casos.

3.1.3 Análisis de Hechos

Cómo se mencionó anteriormente, para realizar un análisis a profundidad de los hechos reportados en esta base de datos se hizo un filtro que consistió de varias fases. Primero se eliminaron aquellos casos cuyas conductas no estuviesen relacionadas con la gestión del presupuesto y el uso de recursos de las universidades públicas¹¹. Después se seleccionaron según palabras clave en los hechos descritos en la base de datos, dejando únicamente aquellos casos que en la descripción de los hechos tuvieran palabras que estuvieran relacionadas o tuvieran indicios de ser casos relacionados con irregularidades en la gestión del presupuesto tales como “presupuesto”, “contractual”, “ingresos”, “gastos” entre otras.

De este proceso de filtrado se pasó de 1580 casos a 321. Posteriormente se analizaron las descripciones de los hechos y se catalogaron según la incidencia del proceso¹². En estos

¹¹ Entre las conductas eliminadas se encuentran: Acoso laboral, calumnia, No asistir con puntualidad al servicio, no tratar con respeto a las personas con que tenga relación por razón de servicio, entre otras.

¹² Según si su incidencia se encontraba en procesos contractuales o de gestión presupuestal

hechos encontramos dos categorías recurrentes, irregularidades contractuales y conductas relacionadas al uso, gestión del presupuesto y manejo de los recursos. Respecto a la contratación pública se catalogaron según la fase en la que se encontraba la irregularidad:

- Aquellos casos en los que se dieran posibles fallos en la adjudicación de contratos, nepotismo e incumplimiento de requisitos en las licitaciones se cataloga como **fallo en la etapa precontractual**;
- Los casos que tuvieran problemas en la ejecución y cumplimiento del contrato pactado, sobrecostos y otras irregularidades que desarrollasen después de la firma del contrato se catalogan como **fallos en la etapa contractual**;
- Por último, aquellas irregularidades ocurridas posterior al cumplimiento del contrato, en etapas de liquidación se cuentan como hallazgos en la **etapa poscontractual**.

3.1.4 Irregularidades Contractuales

En este rubro encontramos 203 casos relacionados a problemas contractuales, 15 se desarrollaron en la etapa precontractual, mientras 175 se desarrollaron en etapas de ejecución y seguimiento y 13 en etapa postcontractual. Entre los casos precontractuales, se reconocieron problemas como contratar familiares o empresas sin estudio previo, sin la documentación necesaria, incumpliendo los requisitos preestablecidos o estableciendo un pago mayor a lo estipulado, llevando a un detrimento del patrimonio de la nación.

Conforme a lo anterior, se logró identificar potenciales problemas alrededor de los **casos con fallos en la etapa pre contractual** por parte de las universidades públicas, entre los cuales se observó una indebida planeación de los elementos para la celebración de un contrato, tráfico de influencia por parte de los funcionarios públicos al poner en puestos relevantes a familiares, conocidos y/o amigos, las licitaciones se otorgaban a empresas sin un estudio previo y sin cumplir con la documentación necesaria como lo exige la ley, los pagos a los funcionarios era más elevado por ser conocidos sin ser totalmente transparentes ante los gastos asignados por el Plan Presupuestal, entre otros.

Por otro lado se encuentran los **casos con fallos en la etapa contractual**, en los cuales se evidenciaron problemas en el periodo de tiempo durante el cual los términos y condiciones estipulados en el contrato están en vigencia. Por ejemplo, encontramos situaciones como el incumplimiento de las obligaciones por parte de los contratistas al no realizar las obras en el tiempo pactado para la elaboración de un proyecto, los gastos no contemplados durante la ejecución del contrato, las obras iniciadas pero no terminadas (ocasionando pérdida de recursos públicos) y la suspensión injustificada del contrato a funcionarios públicos.

Por último, están los **casos con fallos en la etapa postcontractual** en donde los casos presentados corresponden a las dificultades de la liquidación del contrato de los funcionarios públicos, el incumplimiento del pago total de determinados proyectos y la desviación de recursos públicos por parte de los funcionarios de las instituciones. Esta última como resultado de que estos no entregaban el dinero de ciertos ingresos de la entidad.

3.1.5 Gestión Presupuestal

Encontramos que 99 casos estaban relacionados a un manejo irregular del presupuesto institucional, para usos ajenos a lo dispuesto por la normatividad colombiana. Dentro de las prácticas se identificaron investigaciones relacionadas con:

El uso de recursos de la institución para uso propio en los que se pueden destacar legalizaciones de gastos de viajes sin soportes documentales (tales como facturas o documentos equivalentes) o sin reintegros de sumas no utilizadas. El uso de productos financieros de carácter institucional de forma personal, y el manejo de influencias, mediante beneficiarios, testaferros o incrementos salariales.

Así mismo encontramos como conductas recurrentes el no adicionar recursos producto de mayores rendimientos financieros de la universidad y de aportes de la nación, los cuales se enmarcan dentro de la gestión presupuestal. El uso indebido de los recursos obtenidos por estampillas universitarias; la retención o aumento indebido e injustificado, junto con falta de pago de salarios u honorarios a docentes, contratistas y funcionarios de la Universidad. Así como falta de reportes y coherencia de la información presupuestal en relación con las partidas contables, el plan plurianual, operativo de inversiones y estados financieros y económicos que impiden legalizar el gasto.

Tabla 1
Conductas Disciplinarias más Recurrentes

| Conductas Recurrentes | Frecuencia |
|--|------------|
| Incumplir los deberes contenidos en las leyes. [art.35-1] | 48 |
| Omitir el despacho de los asuntos a su cargo [art.35-7] | 27 |
| Incumplir los deberes contenidos en la constitución. [art.35-1] | 26 |
| Incumplimiento de las obligaciones contractuales a cargo de la entidad contratante. | 15 |
| Abusar de los derechos contenidos en las leyes [art.35-1] | 13 |
| Irregularidad en el acto de adjudicación | 12 |
| Extralimitación de funciones | 11 |
| Irregularidades atinentes a la supervisión o interventoría del contrato. | 10 |
| Celebrar indebidamente contratos o convenios interadministrativos con organismos internacionales, cooperativas, asociaciones de municipios y universidades sin que cumplan con los requisitos legales. | 10 |
| Cumplir Y Hacer Que Se Cumplan Los Deberes Contenidos En La Constitución | 8 |

Respecto a las conductas más frecuentes reportadas en el derecho de petición encontramos problemas sobre cómo se reportan en el sistema informativo, ya que como se mencionaba anteriormente, no corresponden directamente a posibles fallas contempladas en el código disciplinario único.

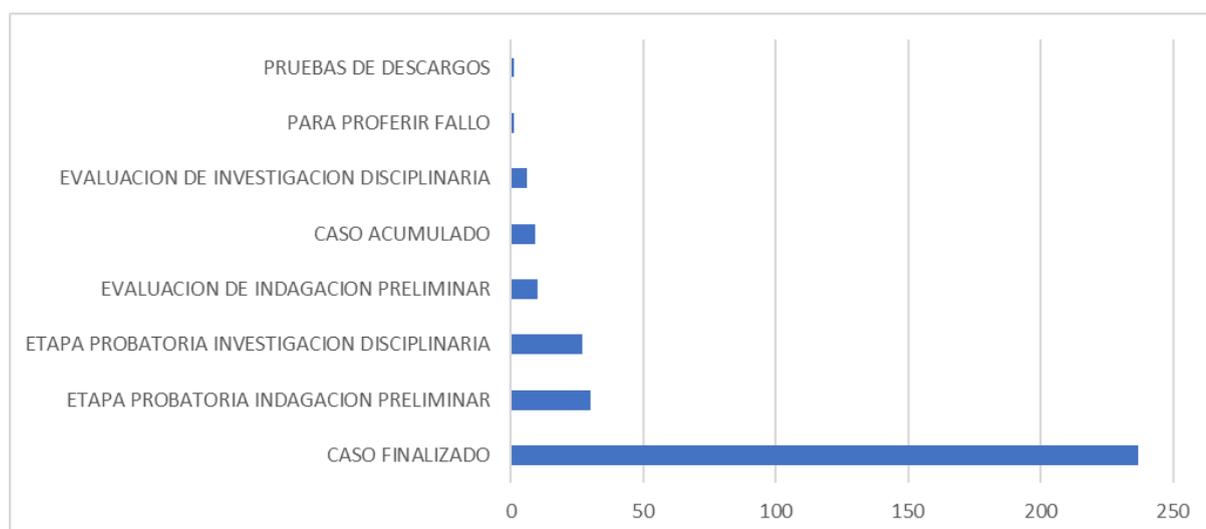
Por otro lado, podemos ver que las principales conductas registradas por el SIM son incumplir los deberes contenidos en las leyes, omitir el despacho de los asuntos a su cargo, e incumplir los deberes contenidos en la constitución. Sin embargo estas categorías no eran de tanta relevancia a la luz de la investigación ya que estas contemplaban desde problemas como impedir el acceso a campañas políticas hasta irregularidades en materia contractual.

Sin embargo, en el caso de las conductas que están bien delimitadas, podemos ver que en el caso de las universidades públicas la mayoría de las irregularidades se dan alrededor de problemas contractuales. Por ejemplo en el top 10 de conductas más frecuentes encontramos que hay: 12 investigaciones por irregularidad en el acto de adjudicación y 10 por celebración indebida de contratos, 15 por incumplimientos en las obligaciones de la entidad contratante (en este caso las universidades públicas) y 10 por irregularidades atinentes a la supervisión o interventoría del contrato.

3.1.6 Análisis por Etapa y Decisión

Figura 10

Procesos Disciplinarios por Estado del Caso (2015 a 2021) después de filtrado



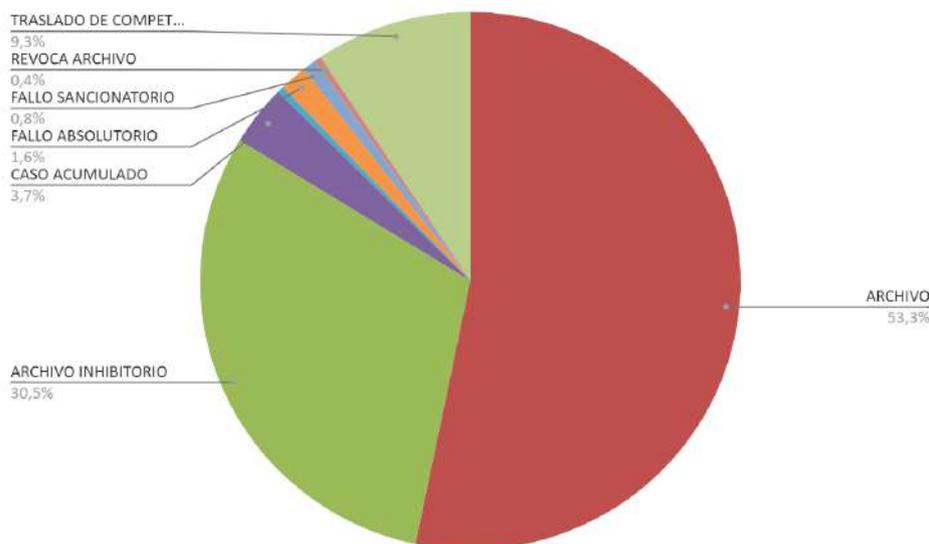
Nota: Elaboración propia a partir de datos de la Procuraduría General de la Nación.

Se puede ver que las etapas en las que se encuentran los casos son 9 como caso acumulado, 237 como caso finalizado, 30 en etapa probatoria de indagación preliminar, 27

en etapa probatoria de investigación disciplinaria, 10 en evaluación de indagación preliminar, 1 en evaluación de investigación disciplinaria, 1 para proferir y 1 en pruebas de descargos.

Figura 11

Procesos Disciplinarios por Decisión del Caso (2015 a 2021) después de filtrado



Nota: Elaboración propia a partir de datos de la Procuraduría General de la Nación.

Por otro lado, se encontró que las decisiones tomadas sobre cada caso, 131 se encuentran en archivo, 75 en archivo inhibitorio, 9 como caso acumulado, 1 por confirmar archivo, 4 en fallo absolutorio, 2 en fallo sancionatorio, 1 en proceso de revocación de su archivo y 23 en traslado de competencia institucional.

Las cifras respecto a la cantidad de fallos sancionatorios son al menos inquietantes, ya que de los 321 casos, menos del 1% terminan en sanción. Por otro lado, más de la mitad quedan archivados, los motivos tras esta decisión pueden ser que:

- a. El investigado no cometió el hecho, la acción disciplinaria no es procedente en la investigación, y hay posibilidad de que exista una exclusión de responsabilidad.
- b. Un tercio de los casos quedan en archivo inhibitorio en el que no resuelve o determina de fondo el asunto del proceso y en un 9.3% de los casos se traslada de competencia.

3.2 Hallazgos Fiscales

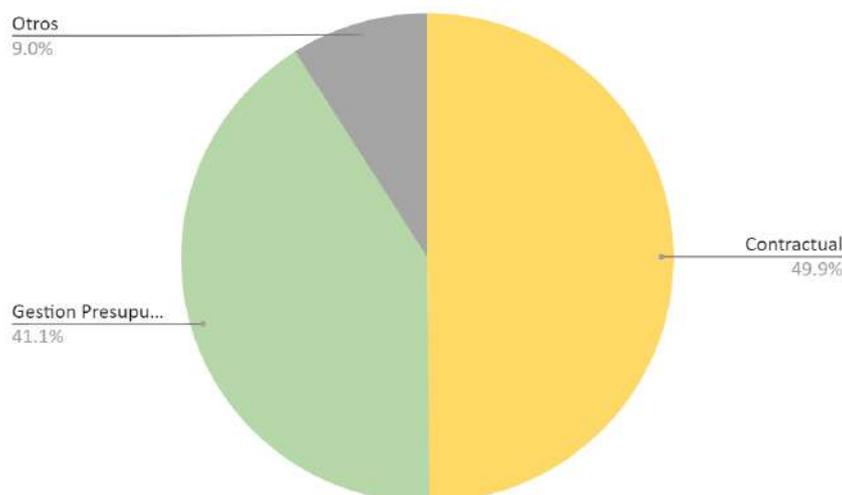
3.2.1 Análisis General

La Contraloría General de la República encontró 253 irregularidades en el periodo 2015 a 2021 de presuntos casos de corrupción en universidades públicas con una cuantía de

\$30,269,822,907. Se encontró que de estos 30 mil millones investigados por posibles irregularidades fiscales el 49.9% están relacionados a irregularidades en materia contractual y el 41.1% están relacionados a problemas en la gestión presupuestal.

Figura 12

Porcentaje de Dineros Comprometidos por Rubro del Hallazgo Fiscal



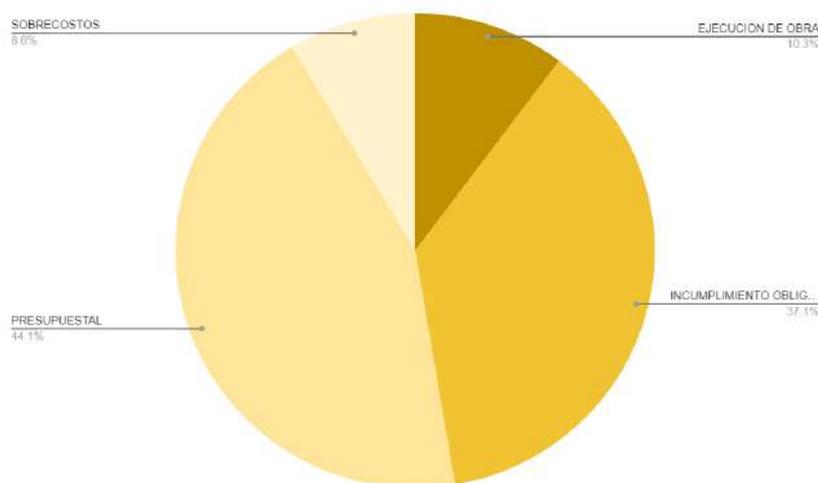
Nota: Elaboración propia a partir de datos de la Contraloría General de la República.

En materia contractual se encuentra que dentro del 49.9% está relacionado a temas contractuales.

- El 44% de los hallazgos en materia contractual están relacionados a la **celebración de contratos o pagos no contemplados en el presupuesto** de la universidad o cuyas modificaciones no eran aprobadas por los manuales de contratación.
- El 37.1% están relacionados a **incumplimientos en las obligaciones por parte de las entidades contratadas**. Entre las que se pueden evidenciar casos como: adquisiciones de equipos que no fueron entregados, apoyos logísticos que no cuentan con evidencia de ejecución y la no adición y ejecución de recursos en los rubros destinados.
- El 10.3% se relacionan con **irregularidades en la ejecución de obras**, por ejemplo, expansión de la planta física de la universidad o adecuación de instalaciones que no se terminaban.
- Finalmente, el 8.6% se relaciona con **en la ejecución de los contratos** los cuales comprenden desde contratación de servicios informáticos, compra de equipos para laboratorios, repuestos para los vehículos de la universidad e incluso muebles.

Figura 13

Composición de los Dineros Comprometidos por Problemas Contractuales



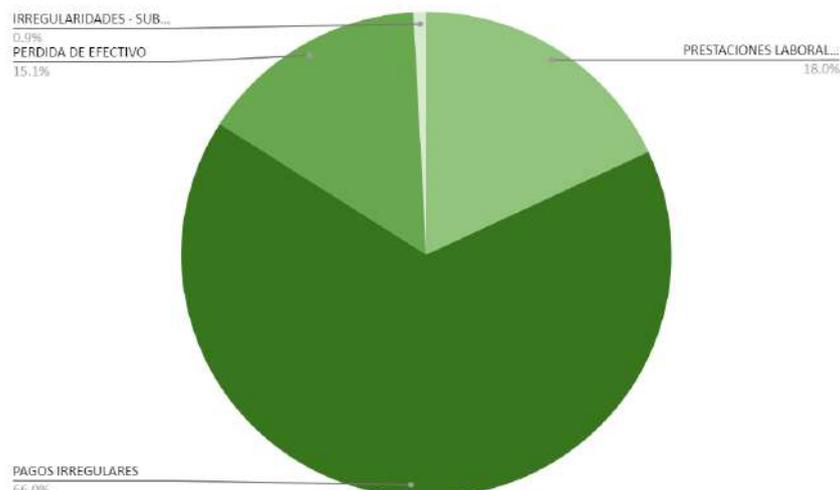
Nota: Elaboración propia a partir de datos de la Contraloría General de la República.

Respecto a las irregularidades atinentes a la gestión presupuestal, que corresponden al 41.1% de los hallazgos totales; de este porcentaje encontramos que:

- El 66% corresponde a **pagos irregulares**. Dentro de este rubro es de destacar los malos manejos hechos a recursos girados por entes territoriales referentes a los recursos de estampillas. Así mismo, en los pagos irregulares se encuentra otra problemática recurrente la cual es el uso de recursos de la universidad sin legalizar, por ejemplo avances y anticipos hechos con los instrumentos financieros de la universidad.
- El 18% se relaciona con **irregularidades en prestaciones laborales**, en las que se encuentran el aumento de salarios y pagos de subsidios por fuera de los manuales y el no pago de retribución.
- El 15.1% a **pérdidas de efectivo** y el 0.9% a **irregularidades en la entrega de subsidios**.

Figura 14

Composición de los Dineros Comprometidos por Problemas de Gestión Presupuestal



Nota: Elaboración propia a partir de datos de la Contraloría General de la República

3.2.2 Análisis por Etapa y Decisión

En lo referente a las etapas en las que se encuentran los casos podemos evidenciar que:

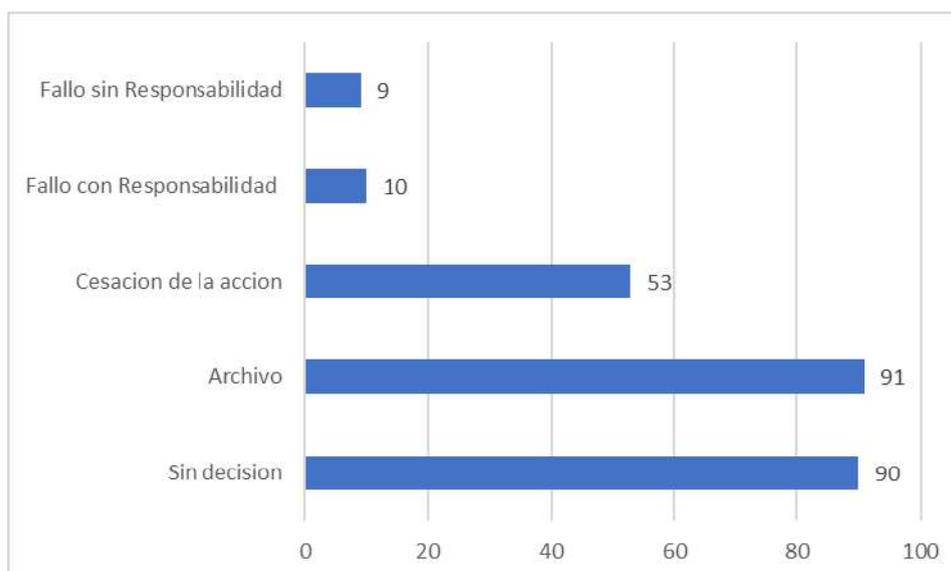
- 102 casos están en **indagación preliminar**. Esto significa que los hechos se sitúan en la primera etapa del proceso penal en donde se corrobora si los sucesos denunciados y sus circunstancias tienen las características de un delito. Estos procesos representan la mayoría de los casos obtenidos.
- Los procesos ordinarios de **doble instancia** presentan 78 casos. La finalidad de la doble instancia es permitir que la decisión adoptada por una autoridad judicial sea revisada por otro funcionario de más alta jerarquía para ampliar la deliberación del tema y evitar errores judiciales.
- Los procesos ordinarios de **única instancia** presentaron 72 casos, mientras que los de proceso **verbal de única instancia** fueron 6.

Por otro lado, de estos casos el proceso ha llevado a que 9 tengan un fallo sin responsabilidad, 10 tienen fallo con responsabilidad, 53 cesación de la acción, 91 pasaron a archivo y 90 se encuentran sin decisión. Esto nos permite inferir que:

- Sólo el 7.5% de los casos con posible incidencia fiscal entre 2015 y 2021 han tenido fallo.
- El 21% se le ha cesado la investigación bien sea por reposición del bien o la comprobación de no detrimento patrimonial.
- El 35% de los casos están archivados y el 35% no se han resuelto todavía.

Figura 15

Procesos Fiscales por Decisión del Caso (2015 a 2021) después de filtrado

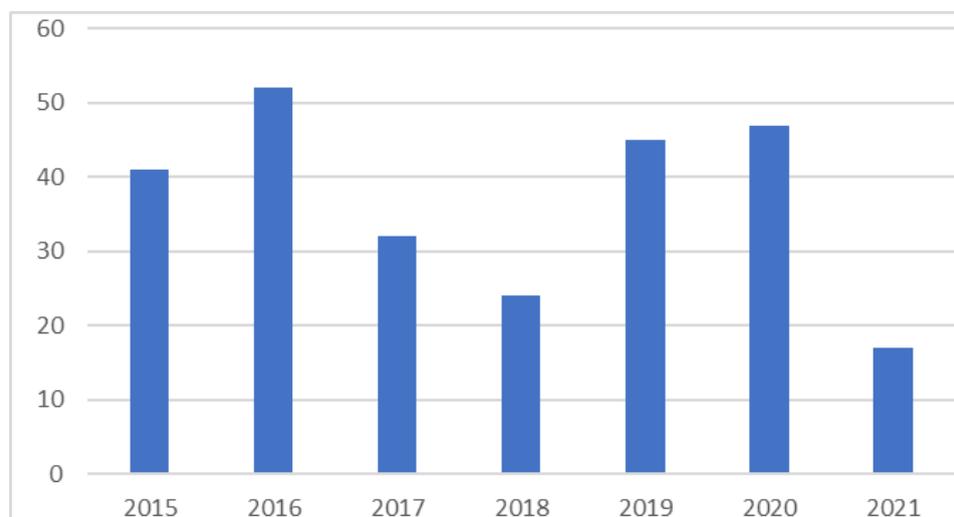


Nota: Elaboración propia a partir de datos de la Contraloría General de la República.

3.2.3 Análisis por Años

Figura 16

Cantidad de Procesos por Posibles Compromisos Fiscales entre 2015 y 2021



Nota: Elaboración propia a partir de datos de la Contraloría General de la República.

Año 2015

Para el año 2015 la Contraloría General de la Nación dió a conocer seis universidades públicas con hallazgos fiscales, entre los cuales se encuentran la Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad Tecnológica del Chocó, Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Universidad Nacional, Universidad Popular del Cesar y Universidad Nacional Abierta y a Distancia.

Para ese año se encontraron 222 hallazgos en estas universidades, de los cuales solamente 25 hallazgos tienen incidencia fiscal, los cuales dan una suma de 5,259 millones de pesos.

Es importante resaltar el caso de la Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, para la cual se inició indagación preliminar debido a la entrega de 7 beneficios de auditoría por \$9,04 millones, además 4 de los casos fueron trasladados a las autoridades competentes, así mismo, para la Universidad Popular del Cesar, uno de sus casos fue trasladado al Archivo General de la Nación.

Cabe resaltar que en la relación de los hallazgos, es común encontrar en las seis universidades mencionadas, que varios de estos hallazgos se trasladan a diferentes autoridades competentes, pero no se especifica la razón y a cuál entidad. Además, en la información allegada no se especifica la sede de las Universidades que cuentan con hallazgos fiscales.

Año 2016

Para el año 2016 la Contraloría General de la Nación dió a conocer cinco hallazgos fiscales en; Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad de Córdoba, Universidad de Caldas, Universidad Nacional y Universidad del Pacífico las cuales arrojaron distintos hallazgos ante la auditoría realizada por la Contraloría. En total se registraron 159 hallazgos de los cuales para la Universidad Nacional no se registra cuantía de incidencia fiscal, pero para las otras se presentan 22 hallazgos fiscales cuya cuantía total es de 1.796 millones de pesos.

Se destaca el caso de la Universidad de Caldas, la cual tuvo 38 hallazgos de los cuales 3 fueron trasladados a CORPOCALDAS y 3 a la Contaduría General de la Nación, donde es el único caso donde se especifica las entidades a las cuales se realizan los traslados de hallazgos. Además, tres de las cinco universidades públicas que arrojaron hallazgos cuentan con solicitudes o apertura de indagación preliminar.

En los años 2015 y 2016 se identificó que de los 381 hallazgos encontrados por la Contraloría General de la Nación, 47 corresponden a faltas disciplinarias, 8 pasaron a solicitudes de indagación preliminar y los hallazgos restantes fueron trasladados a las autoridades competentes, como por ejemplo el caso de la Universidad de Nacional que para el año 2016 presentaron 9 hallazgos de los cuales 2 cuenta con incidencia disciplinaria y el resto se trasladaron a las instancias correspondientes, donde no se especifica la entidad.

Año 2017

Durante el año 2017 se hallaron alrededor de 101 presuntos casos de corrupción, estos corresponden a 7 universidades del país, entre ellas se destacan: Universidad Nacional de Colombia, Universidad Popular del Cesar, Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad de Caldas, Universidad del Pacífico, Universidad Militar Nueva Granada y Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. Entre dichas universidades, los hallazgos correspondientes, son en su mayoría sobre temas administrativos, fiscales y disciplinarios.

No obstante, la Universidad Nacional de Colombia cuenta con 4 hallazgos, 3 contables y 1 presupuestal.

Año 2018

En el año 2018 la Contraloría dio a conocer ocho universidades en las que se habían encontrado hallazgos administrativos, con un total 173 casos, se destaca de estos la Universidad Surcolombiana, la Universidad del Pacífico y la Universidad de Caldas, las cuales cuentan con hallazgos administrativos con incidencia fiscal de \$654.630.429, \$2.323.817.153 y \$1.243.088.145 respectivamente.

De estas, la Universidad Surcolombiana de Colombia (USCO) fue la que más hallazgos administrativos tuvo, contando con 42, le sigue la Universidad del Pacífico con 41 y de tercero la Universidad del Cauca con 25. Es preocupante este año la cantidad de casos con incidencia fiscal que ronda desde los tres hasta más de dos mil millones de pesos, acumulando \$ 4.738.620.115 en total este año.

Sobresale el caso de UNIPACIFICO en la que de los 41 hallazgos administrativos, 29 tienen presunta incidencia fiscal dentro de estos, 15 componen los de incidencia fiscal (que como ya mencionamos alcanzan los dos mil millones de pesos) uno tiene posible incidencia penal, a otro se le abra indagación preliminar y tres serán objeto de apertura de proceso sancionatorio.

Año 2019

En el año 2019, la Contraloría General de la Nación identificó las 3 universidades públicas con mayor índice de hallazgos en presuntos casos de corrupción, los cuales se encontraron las siguientes universidades. En primer lugar, se encontró 20 hallazgos de presuntos casos de corrupción en la Universidad Surcolombiana (USCO), seis hallazgos con presunta connotación disciplinaria, un hallazgo para solicitud de proceso administrativo sancionatorio y uno con incidencia, los cuales se trasladaron a las autoridades competentes.

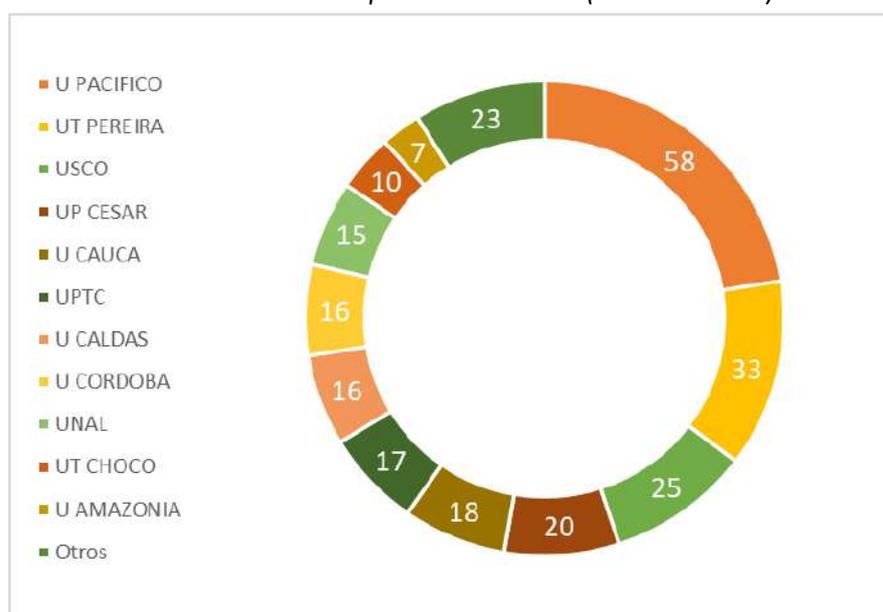
En segundo lugar, se encuentra la Universidad Tecnológica de Pereira (UTP). En este caso, se logró identificar 22 hallazgos administrativos de los cuales uno tiene incidencia, hay tres presuntos casos de incidencia disciplinaria con una cuantía de \$18,787,785, tres presuntos casos de incidencia disciplinaria, doce casos de incidencia que se notificaron a la Contaduría General de la Nación y seis con beneficio de auditoría con una cuantía \$43,586,457. Por último, está la Universidad de la Amazonía con 27 hallazgos administrativos de los cuales cuatro tienen incidencia fiscal con una cuantía por \$10,163,842,016 y once casos con presunta incidencia disciplinaria, un caso con presunta incidencia penal y dos casos para solicitar el inicio de la indagación preliminar.

Año 2020

La Universidad de Córdoba presenta 4 casos con incidencia fiscal, los cuales representan \$179,3 millones de pesos. Adicionalmente, la Universidad del Cauca, de los 14 hallazgos encontrados por parte de la Contraloría, tiene 1 caso de incidencia fiscal por la suma de \$117 mil pesos. La Universidad Tecnológica de Pereira (UTP) presenta 14 hallazgos, de los cuales 2 son de incidencia fiscal, por \$25,6 millones de pesos. Por su parte, la Universidad del Pacífico presentó 34 hallazgos, de los cuales 6 tienen incidencia fiscal, por \$2.647,5 millones de pesos.

Figura 17

Procesos Fiscales por Universidad (2015 a 2021)



Nota: Elaboración propia a partir de datos de la Contraloría General de la República.

Con los datos analizados se encontró que:

- Las universidades con casos de posible incidencia fiscal son la Universidad del Pacífico con 58 investigaciones y posible detrimento patrimonial hasta por 5.343 millones de pesos, siendo -al mismo tiempo- la universidad con procesos de incidencia disciplinaria.
- La Universidad Tecnológica de Pereira cuenta con 33 casos y hallazgos fiscales por 1.652 millones de pesos.
- La Universidad Surcolombiana de Neiva cuenta con 25 casos y hallazgos fiscales por 1.722 millones de pesos.
- La Universidad Popular del Cesar cuenta con 20 casos y 1.652 millones de pesos en hallazgos, la Universidad del Cauca con 18 casos y hallazgos por 208 millones.
- La Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia cuenta con 17 casos y hallazgos por 1.746 millones de pesos.

- La Universidad de Caldas cuenta con 16 casos pero hallazgos fiscales por 5.312 millones de pesos, siendo la segunda universidad con mayor suma de recursos presuntamente comprometidos.
- La Universidad de Córdoba cuenta con 16 casos y 1.709 millones de hallazgos fiscales.
- La Universidad Nacional de Colombia cuenta con 15 casos y 2.498 millones en hallazgos fiscales, siendo la tercera universidad con mayor suma de recursos presuntamente comprometidos y la Universidad del Choco Diego Luis Cordoba con 10 casos y 2.357 millones de pesos presuntamente comprometidos.

3.3 Hallazgos Penales

Entre los años 2015 y 2021, la Fiscalía General de la Nación ha iniciado cinco investigaciones. El primer caso fue el ex rector de la Universidad de Cundinamarca, quien fue imputado de Contrato sin cumplimiento de requisitos y Peculado por apropiación, también en 2019 se imputaron a dos personas por un desfalco de alrededor de doce mil millones de pesos en la Universidad Distrital. En enero del 2021 se le imputó cargos al rector de la Universidad Tecnológica del Chocó por celebración indebida de contratos. Además para la fecha de la entrega del derecho de petición se llevaba a cabo una investigación hacia la Universidad Nacional Abierta y a Distancia, por un posible Contrato sin cumplimiento de requisitos legales, Interés Indebido en la celebración de contrato, entre otros.

La Fiscalía además destacó que los principales delitos que han sido investigados son: peculado por apropiación, falsedad en documento público y documento privado, concierto para delinquir, contrato sin cumplimiento de requisitos legales e interés indebido en la celebración de contratos. Del mismo modo, los presuntos responsables han sido, generalmente, rectores, representantes legales, ordenadores de gasto, directivos y personal administrativo; encargados de los procesos de contratación. Por otro lado, la Fiscalía General de la Nación ha precisado que, su actuar en el ámbito penal se complementa con la función realizada por la Policía Judicial, pero que la prevención de estos hechos de corrupción le corresponden a las entidades de control como la Procuraduría y la Contraloría, así como a las veeduría ciudadanas.



4. Capítulo 2: Veeduría y control social

4.1 Marco Legal

Este capítulo consiste en el análisis normativo de la Constitución, las leyes y los reglamentos en relación con las formas de hacer control a la gestión presupuestal, puesto que los derechos y libertades de los ciudadanos reconocidos por la Constitución y la ley implica responsabilidades y el cumplimiento de las normas (art. 95, C.Pol). Para ello, se abordarán cuatro tipos de controles: 1) social, 2) judicial y 3) político y 4) administrativo. Así mismo, se hará referencia a la garantía constitucional de la autonomía universitaria.

4.1.1 Control social

En el marco de un Estado con democracia participativa¹³, el control social es un derecho y deber¹⁴ de participación que les compete a los ciudadanos, de forma individual o colectiva, en asuntos generales de la gestión en las entidades públicas, valiéndose de derechos constitucionales. Estos sirven para realizar peticiones¹⁵, acceder a la información pública¹⁶ y acceder a documentos públicos¹⁷. Esto correlativamente implica el deber de solidaridad social, difundir y defender los derechos humanos y participar en la vida cívica¹⁸.

Con el fin de lograrlo, el Estado debe contribuir a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, comunitarias, sindicales, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, respetando su autonomía. Ello permite constituir mecanismos representativos para llegar a las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública¹⁹.

Ahora bien, las entidades públicas también juegan un papel muy importante en este derecho, puesto que tienen el deber de fomentar y facilitar herramientas eficientes y efectivas a los ciudadanos para que estos puedan ser parte de instancias de participación, concertación, control y vigilancia. Con ello se logra un intercambio de información, el desarrollo de estrategias, proyectos, programas y obras de interés general, junto con el mejoramiento de la gestión presupuestal para el cumplimiento de los fines constitucionales²⁰. Una de las herramientas son los mecanismos de participación ciudadana²¹.

¹³ Forma y caracteres del Estado (art. 1, C.Pol).

¹⁴ Fines esenciales del Estado y misión de las autoridades (art. 2 C.Pol).

¹⁵ Derecho de petición (art. 23, C.Pol).

¹⁶ Libertad de opinión, prensa e información (art. 20, C.Pol).

¹⁷ Acceso a documentos públicos y secreto profesional (art. 74, C.Pol).

¹⁸ Deberes sociales, cívicos y políticos: Obrar conforme al principio de solidaridad social (núm. 2, art. 95, C.Pol), defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica (núm. 4, art. 95, C.Pol) y participar en la vida política, cívica y comunitaria del país (núm. 5, art. 95, C.Pol).

¹⁹ Mecanismo de participación ciudadana (art. 103, C.Pol).

²⁰ Fines esenciales del Estado y misión de las autoridades (art. 2 C.Pol).

²¹ Mecanismo de participación ciudadana (art. 103, C.Pol).

4.1.2 Mecanismos de participación ciudadana

Todas las personas tienen como derecho político ser parte de las formas de participación democrática²². Éstos resultan ser los mecanismos de participación ciudadana. Su regulación no impide el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social, cultural, universitaria, sindical o gremial del país ni el ejercicio de otros derechos políticos no mencionados en esta ley²³.

Bajo el marco constitucional y legal los particulares y las organizaciones civiles tienen derecho a participar en la vida política, económica y universitaria a través de múltiples mecanismos²⁴. Los cuales pueden permitir la participación en la gestión administrativa, encontrándose allí la gestión presupuestal. Una de estas formas, pero no la única existente, son **las veedurías ciudadanas**, mecanismo que entraremos a analizar en el siguiente acápite.

Ahora bien, los mecanismos de participación son de origen popular o de autoridad pública, según sean promovidos o presentados²⁵; los **mecanismos de origen popular** son promovidos y presentados por firmas ciudadanas como, por ejemplo, la iniciativa popular legislativa y normativa, el referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato y el cabildo abierto. También están los **mecanismos de autoridad pública**, estos son promovidos y presentados por la autoridad pública, tales como, el referendo, la consulta popular y el plebiscito.

Teniendo en cuenta lo anterior, los ciudadanos tienen tres grados de participación en la toma de decisiones, así como lo reconoce la Corte Constitucional en su Sentencia C-150 de 2015, los cuales son: 1) los ciudadanos pueden determinar quién tomará ciertas decisiones, ya que estos pueden realizar elecciones para escoger a sus representantes, 2) a través de ciertas herramientas los ciudadanos pueden adoptar una decisión directamente por medio de un referendo y/o consulta popular, y por último 3) mediante la fomentación y publicación de la participación ciudadana se podrá realizar una consideración para la toma de decisiones por medio del cabildo abierto e iniciativa popular²⁶.

²² Derechos políticos del ciudadano (núm. 2, art. 40, C.Pol).

²³ Ley 134 de 1994 “*Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*”, regula los múltiples mecanismos de participación (art. 1, Ley 134 de 1994).

²⁴ Iniciativa popular legislativa y normativa ante las corporaciones públicas (art. 2, Ley 134 de 1994).

²⁵ Ley 1757 de 2015 “*Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*” establece los mecanismos de participación (art. 3, Ley 1757 de 2015).

²⁶ Corte Constitucional. Sentencia C-150 del 8 de abril de 2015, M.P.: Mauricio González Cuervo.

De lo analizado, se desprende que pueden existir otros mecanismos adicionales a la veeduría ciudadana cuyo objeto implique la participación de particulares y organizaciones civiles en la gestión presupuestal universitaria, en ese sentido valdría la pena explorar formas innovadoras en el desarrollo de tales mecanismos. Por lo pronto, analizaremos el mecanismo de la veeduría ciudadana dentro de los mecanismos de participación ciudadana, donde los miembros o ciudadanos pueden elegir o ser elegidos en su representación²⁷.

Alrededor de esto, las universidades públicas deben dedicar parte de su componente de formación en el respeto de los derechos humanos y en la democracia²⁸. En ese sentido, la educación debe orientarse a su vez en la enseñanza de los mecanismos de participación ciudadana, incluyendo sin exclusividad la veeduría ciudadana, redundando en el beneficio en el ejercicio del control social. Cabe aclarar que, la comunidad educativa puede participar en la dirección de las instituciones de Educación Superior debido a las atribuciones que le hace la Constitución Política²⁹.

4.1.3 Veeduría Ciudadana

Desde el marco constitucional, bajo el artículo 270, la ley determinará las formas y sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública y sus resultados en los diferentes niveles administrativos y sus resultados. Entre las múltiples formas se encuentra la veeduría ciudadana, donde la Ley 850 de 2003, plantea la posibilidad que diferentes ciudadanos u organizaciones comunitarias ejerzan la vigilancia de la gestión pública de las autoridades, tanto administrativas, como políticas, judiciales, legislativas, electorales, hasta los propios organismos de control³⁰. El objeto del mismo control hace referencia a la forma de empleo de los recursos públicos conforme las disposiciones legales, planes, programas y proyectos debidamente aprobados.

La organización de las veedurías requieren de constituirse mediante acta o documento de constitución en el cual se señalan los integrantes (precisando los veedores), el objeto de vigilancia, el nivel territorial, la duración y el lugar de residencia de la veeduría³¹.

²⁷ Derechos políticos del ciudadano: elegir y ser elegido (núm. 1, art. 40, C.Pol).

²⁸ Derecho a la educación (art. 67, C.Pol).

²⁹ Establecimientos educativos, comunidad educativa, profesionalización y dignificación de la actividad docente. Libertad de enseñanza y aprendizaje (art. 68, C.Pol).

³⁰ Ley 850 de 2003 “*Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*” se establece la definición de una veeduría ciudadana (art. 1, Ley 850 de 2003).

³¹ Ley 850 de 2003 “*Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*” las organizaciones civiles o los ciudadanos, procederán a elegir de una forma democrática a los veedores (art. 3, Ley 850 de 2003).

4.1.4 Control judicial (acciones públicas y constitucionales)

A parte de la participación ciudadana, los ciudadanos pueden hacer uso de las acciones públicas³² judiciales descritas en la constitución y en la ley, con el fin de proteger los derechos de los ciudadanos, en este caso en materia del control de la gestión presupuestal en instituciones de educación superior, garantizando el orden constitucional y legal, las cuales se interponen ante las autoridades judiciales. Una vez se ejercen, le nace el deber de colaborar con la administración de justicia³³, para que la autoridad judicial adopte las medidas necesarias de obligatorio cumplimiento en contra de las Universidades.

Estas acciones, por constitución y por ley³⁴, pueden ser:

| Mecanismos de Protección | Definición |
|---------------------------------|---|
| Tutela (art. 86, C.Pol) | Busca la protección de los derechos fundamentales vulnerados por la acción u omisión de las Universidades, en donde se canaliza que la misma actúe. |
| Cumplimiento (art. 87 C.Pol) | Hacer efectivo el cumplimiento de una ley o acto administrativo relativo a temas presupuestales. |
| Acción popular (art. 88 C.Pol) | Propender la protección de los derechos e intereses colectivos relacionados con el patrimonio y la moralidad administrativa. |
| Acción de grupo (art. 88 C.Pol) | Tiene como objetivo la reparación de los daños ocasionados a un número plural de personas. |
| Reparación directa | Realizar la reparación de los daños antijurídicos ocasionados por la acción o la omisión de las autoridades públicas (art. 90, C.Pol). |
| Denuncia | Desarrollar solicitudes de aplicación de una sanción penal (art. 92, C.Pol). |

4.1.5. Control administrativo

Del mismo modo, los ciudadanos pueden solicitar la intervención de los organismos de control, esto es, el Ministerio Público³⁵ y la Contraloría General de la Nación, con el fin de

³² Derechos políticos del ciudadano: interponer acciones públicas en defensa de la Constitución y de la Ley (núm. 1, art. 40, C.Pol).

³³ Colaborar para el buen funcionamiento de la administración de la justicia (núm. 7, art. 95, C.Pol).

³⁴ Protección judicial de los derechos (art. 89, C.Pol).

³⁵ Procuraduría General de la Nación, Procuradores Delegados y los Personeros Municipales.

proteger los derechos civiles en cualquier etapa procesal y los intereses del Estado, como, por ejemplo, los recursos públicos. Lo anterior, mediante la sanción disciplinaria de la conducta de los servidores públicos³⁶ y la gestión fiscal de los recursos públicos, de la cual se pueden derivar sanciones y responsabilidades en contra de las acciones u omisiones de las universidades y sus servidores³⁷.

Así mismo, las universidades al prestar el servicio público de educación, están sometidos a la inspección y vigilancia del Estado con el fin de prestar un servicio de calidad, en el cumplimiento de los fines de los programas y proyectos de las instituciones, dando una mejor formación moral, intelectual y física de los estudiantes, garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar las condiciones necesarias para el acceso y permanencia del sistema educativo³⁸, de conformidad con el control de calidad planteado por la ley³⁹. Ahora bien, en cuanto la Nación y las entidades territoriales, participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales⁴⁰, encaminados al fortalecimiento de la investigación científica⁴¹, fomentar el acceso a la cultura⁴² y el acceso a la educación superior.

Por otro lado, con la Ley 1474 de 2011 por medio de 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, se establece un plan anticorrupción y de atención al ciudadano donde cada entidad del orden nacional, departamental y municipal, deberá implementar programas de transparencia y ética profesional con el objetivo de mantener una regulación, control y monitoreo constante del riesgo de la presencia de corrupción en la gestión pública.⁴³ Además, la ley 2195 de 2022⁴⁴, determina de forma clara la creación de: I) redes institucionales para el fortalecimiento de prevención de actos de corrupción, transparencia y legalidad, II) canales de denuncia en vista o presencia de casos de corrupción, III) estrategias de transparencia, Estado abierto, acceso a la información pública y cultura de legalidad⁴⁵.

³⁶ Responsabilidad por razón de mando y obediencia debida (art. 91, C.Pol).

³⁷ Principio de responsabilidad jurídica de los particulares y los servidores públicos (art. 6, C.Pol).

³⁸ Derecho a la educación (art. 67, C.Pol).

³⁹ Calidad de bienes y servicios y protección de los consumidores (art. 78, C.Pol).

⁴⁰ Derecho a la educación “la Nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración...”(art. 67, C.Pol).

⁴¹ Autonomía Universitaria. Investigación científica y acceso a la educación superior (art. 69, C.Pol).

⁴² Acceso a la cultura. Política científica y artística (art. 70, C.Pol).

⁴³ 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” Plan Anticorrupción y de Atención al Ciudadano. (art. 73, Ley 1474 de 2011).

⁴⁴ Ley 2195 de 2022 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”. (art. 31, Ley 2195 de 2022).

⁴⁵ Ley 2195 de 2022 “Por medio de la cual se adoptan medidas en materia de transparencia, prevención y lucha contra la corrupción y se dictan otras disposiciones”. (núm. C, D, E. art. 31, Ley 2195 de 2022).

4.1.6 Autonomía Universitaria

Para la investigación es importante tener en cuenta la garantía a la autonomía universitaria de las Universidades, consistente en tener un régimen especial de regulación legal y reglamentario⁴⁶; donde no puedan abusar de las facultades dadas por la constitución y afectar de forma directa o indirecta los derechos de la comunidad universitaria⁴⁷.

Ahora bien, es importante precisar que las Universidades son entes autónomos e independientes para el cumplimiento de la función del Estado de prestar el servicio público de educación⁴⁸.

Las universidades públicas deben cumplir con las finalidades constitucionales propias de un Estado Social de Derecho⁴⁹, entre las cuales se encuentra la efectividad y protección de los derechos de las personas⁵⁰, el cumplimiento de los deberes y principios constitucionales, siempre en pro de la comunidad universitaria. En ese sentido, la Universidad debe satisfacer y respetar⁵¹ los múltiples derechos: la salud⁵², el trabajo⁵³, la educación, la recreación⁵⁴, las libertades⁵⁵ entre muchos otros derechos fundamentales de las personas⁵⁶. Todos estos derechos dependen para su materialización de un presupuesto, sin ello no se podrían pagar las remuneraciones⁵⁷ a los docentes y trabajadores del plantel, dar los espacios adecuados (laboratorios) para el aprendizaje de los estudiantes y los trabajadores⁵⁸, la investigación y transferencia de tecnología⁵⁹, el bienestar en términos de la recreación, la prestación de los servicios públicos de la seguridad social y la educación⁶⁰. Esta última, buscando el

⁴⁶ Autonomía Universitaria. Investigación científica y acceso a la educación superior “la Ley establecerá un régimen especial para las universidades del Estado” (art. 69, C.Pol).

⁴⁷ Deberes sociales, cívicos y políticos. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios (núm. 1, art. 95, C.Pol).

⁴⁸ De la estructura del Estado (art. 113, C.Pol).

⁴⁹ Fines esenciales del Estado y misión de las autoridades (art. 2 C.Pol).

⁵⁰ Derecho al reconocimiento de la personalidad jurídica (art. 14, C.Pol).

⁵¹ Deberes sociales, cívicos y políticos. Respetar los derechos ajenos y no abusar de los propios (núm. 1, art. 95, C.Pol).

⁵² Corte Constitucional. Sentencia T-760 de 31 de julio de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda Espinosa.

⁵³ Derecho del trabajo (art. 25, C.Pol).

⁵⁴ La recreación hace parte de la educación (art. 52, C.Pol).

⁵⁵ Libertades: libre desarrollo de la personalidad (art. 16 C.Pol); libertad de enseñanza, aprendizaje e investigación (art. 27 C.Pol), la plena libertad (art. 28 C.Pol), libertad de asociación (art. 38, C.Pol), libertad en la búsqueda del conocimiento y la expresión artística (art. 71, C.Pol).

⁵⁶ Primacía de los derechos de la persona y protección de la familia (art. 5, C.Pol).

⁵⁷ Protección del trabajo y los trabajadores. Estabilidad del empleo, los beneficios económicos, el asesoramiento, la seguridad social, el descanso y el pago oportuno de las pensiones (art. 53, C.Pol).

⁵⁸ Habilitación profesional y técnica (art. 54 C.Pol) y priorización al trabajador agrario (art. 64, C.Pol).

⁵⁹ Incluyendo los asuntos relacionados con la producción de alimentos y materias primas de origen agropecuario (art. 65 C.Pol).

⁶⁰ Derecho a la seguridad social integral (art. 48, C.Pol), servicio de salud y saneamiento ambiental (art. 49, C.Pol) y derecho a la educación (art. 67, C.Pol).

cumplimiento de los propósitos al acceso del conocimiento, ciencia y tecnología, sin descuidar la educación de personas en condiciones de limitación física o mental, o con capacidades excepcionales⁶¹.

De acuerdo con los principios constitucionales, la Universidad debe ser democrática, participativa y pluralista⁶², donde se permita a sus integrantes la participación directa⁶³ en las decisiones administrativas y económicas que los afectan, como resulta ser el presupuesto. De allí que deba disponer de todo lo necesario para el cumplimiento de los deberes sociales de los particulares, en este caso, la participación. Todo ello, encaminado en buscar el cumplimiento del orden constitucional⁶⁴, legal y en pro de la justicia. En ese aspecto, van ligados a los derechos deberes sociales de difundir y recibir información veraz e imparcial⁶⁵, petición⁶⁶, la libre expresión y difusión del pensamiento y de la opinión, la libertad de reunirse⁶⁷, la libre asociación⁶⁸. Así mismo, se generan deberes a la Universidad de no generar censura, resolver de forma oportuna las peticiones, respetar el debido proceso en las actuaciones administrativas⁶⁹, garantizar la participación de los jóvenes en los organismos públicos⁷⁰ y no exigir permisos o requisitos adicionales contemplados en la ley y la constitución⁷¹.

Por otro lado, la Corte Constitucional se ha pronunciado en varias oportunidades frente a la autonomía universitaria, donde determina que las universidades estatales o instituciones de educación superior, se les garantiza la autonomía como una “protección constitucional” para que funcionen de forma adecuada las instituciones, protegiendo los fines sociales⁷². Ahora bien, el núcleo fundamental de las instituciones de educación superior es la autonomía universitaria; sin embargo, tienen una limitación y es que no pueden ir en contra de la Constitución, clasificándose como un derecho limitado y complejo al involucrar derechos de los ciudadanos⁷³. En este orden de ideas, las universidades estatales u oficiales proceden a realizar, gestionar, manipular y ejecutar los recursos públicos que le son asignados anualmente para sus obligaciones y responsabilidades como institución de educación

⁶¹Establecimientos educativos, comunidad educativa. profesionalización y dignificación de la actividad docente. Libertad de enseñanza y aprendizaje (art. 68, C.Pol).

⁶² Fines esenciales del Estado y misión de las autoridades (art. 2 C.Pol).

⁶³ Soberanía popular (art. 3, C.Pol).

⁶⁴ Supremacía normativa de la Constitución (art. 4, C.Pol).

⁶⁵ Libertad de opinión, prensa e información (art. 20, C.Pol).

⁶⁶ Derecho de petición (art. 23, C.Pol).

⁶⁷ Derecho a la reunión y manifestación (art. 37, C.Pol).

⁶⁸ Derecho a la asociación (art. 38, C.Pol).

⁶⁹ Debido proceso, igualdad, favorabilidad, derecho a la defensa y presunción de inocencia (art. 29, C.Pol).

⁷⁰ Protección y formación integral de adolescentes (art. 45, C.Pol).

⁷¹ Supresión de requisitos administrativos adicionales a los de ley (art. 84, C.Pol).

⁷² Corte Constitucional. Sentencia C-337 de 17 de julio de 1997, M.P.: Carlos Gaviria Díaz.

⁷³ Corte Constitucional. Sentencia T-574 de diciembre de 1993, M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz.

superior, esto, con el fin de desempeñar un debido funcionamiento de sus proyectos, programas y planes de educación conforme a su autonomía en la gestión presupuestal.

Este resulta ser el límite en el ejercicio de la autonomía universitaria, particularmente en la gestión presupuestal, pues su manejo debe garantizar el respeto de los derechos y evitar el abuso de la autonomía universitaria. Por ejemplo, en el caso de los empleados públicos, sin suficiente presupuesto no se pueden pagar los emolumentos del mismo⁷⁴ y sin ello no puede existir el correspondiente empleo.

Ahora bien, las Universidades tienen la principal función de prestar un servicio público orientado a que las personas accedan al conocimiento, a la ciencia, técnica y a la cultura en general. Ello implica, en lo referente a los mecanismos de participación ciudadana para apoyar en la formación de la democracia.

Las Universidades Estatales u Oficiales al ser entes autónomos poseen un régimen especial y están vinculados al Ministerio de Educación Nacional con el fin de desarrollar una planeación de políticas para cumplir con los fines, objetivos y metas de la educación planteadas. Además, cuentan con unas características particulares, como, por ejemplo, personería jurídica, autonomía académica, administrativa, y financiera, patrimonio independiente, y podrán elaborar y manejar su presupuesto designado para el desarrollo de los programas académicos e infraestructura de las instituciones⁷⁵. No obstante, las universidades al ser entes autónomos tienen el derecho de organizar y determinar las elecciones que realizan los directivos para seleccionar a los docentes y personal administrativo⁷⁶, siendo de esta manera, uno de los principales ejemplos de la autonomía universitaria otorgada por la Constitución Política de 1991.

De tal forma, la ley 30 de 1992 faculta a las universidades estatales u oficiales disposiciones normativas para la creación y modificación⁷⁷ de estatutos básicos u orgánicos y métodos normativos para que estas puedan funcionar y con ello puedan expedir los estatutos generales y reglamentos internos que deben tramitar cada institución⁷⁸.

⁷⁴ Empleo Público (art. 122, C.Pol).

⁷⁵ Ley 30 de 1992 “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”. Se establece la naturaleza jurídica de las instituciones de educación superior (art. 57, Ley 30 de 1992).

⁷⁶ Ley 647 de 2001 “*Por la cual se modifica el inciso 3° del artículo 57 de la Ley 30 de 1992*” : “El carácter especial del régimen de las universidades estatales u oficiales, comprenderá la organización y elección de directivas, del personal docente y administrativo, el sistema de las universidades estatales u oficiales, el régimen financiero, el régimen de contratación...” (art. 1, Ley 647 de 2001).

⁷⁷ Autonomía de las instituciones de educación superior (art. 28, Ley 30 de 1992).

⁷⁸ Ley 30 de 1992 “*Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior*”. “Las disposiciones de la presente Ley relativas a las instituciones estatales u oficiales de Educación Superior, constituyen el estatuto básico u orgánico y las normas que deben aplicarse para su creación, reorganización y funcionamiento...” (art. 61, Ley 30 de 1992).

La ejecución del presupuesto de las universidades públicas está vigilada por ciertas instituciones estatales que se encargan de revisar su uso y gestión. A parte de estas instituciones, algunas organizaciones sociales, colectivos e individuos se integran con el fin de hacer veeduría a los procesos que están relacionados con la gestión presupuestal. El objetivo de este capítulo es identificar las dificultades y obstáculos para hacer veeduría y control social al presupuesto de las universidades públicas. En un primer momento se realizará una descripción de los actores que tienen interés en la vigilancia del presupuesto en las universidades públicas, describiendo también las organizaciones de la sociedad civil que hacen parte de este proceso. Posteriormente, se hará una breve descripción del marco teórico propuesto para abordar las condiciones necesarias que permiten ejercer veeduría y control social, esto con el propósito de contrastar dichos postulados teóricos con los hallazgos de las 2 mesas focales realizadas. Por último, se presentarán las conclusiones a las que se llegaron en el desarrollo de este capítulo.

4.2 Descripción de actores

Con el objetivo de tener un mejor entendimiento sobre el papel que juegan algunas entidades, organizaciones y grupos estudiantiles en la vigilancia del presupuesto a las universidades públicas, se definirán los diferentes actores que intervienen y se ven involucrados en este proceso de control y veeduría. Se diferenciarán entre entidades públicas, órganos de control, movimientos e iniciativas dentro de las universidades públicas y organizaciones de la sociedad civil.

4.2.1 Entidades públicas

Ministerio de Hacienda y Crédito Público

Es la entidad pública encargada de coordinar, definir y ejecutar la política económica y fiscal de Colombia, impulsando el crecimiento económico del país e interviniendo en la gestión de recursos públicos y el control de sus gastos (Ministerio de Hacienda, 2019). Este Ministerio se ocupa de la asignación de recursos en materia de educación a las universidades públicas, conforme haya sido pactado en el Presupuesto General de la Nación.

Ministerio de Educación Nacional

Es la entidad encargada de establecer políticas y lineamientos para asegurar el acceso equitativo, permanente y de calidad al sistema educativo del país (Ministerio de Educación, 2021). El Ministerio realiza proyectos de fomento para atraer presupuesto a las universidades y desarrolla propuestas de distribución de presupuesto dependiendo de los indicadores de desempeño de las universidades públicas. (Ministerio de Educación, s.f.)

4.2.2 Organismos de control

Contraloría General de la República

Es el máximo órgano de control y vigilancia fiscal, el cual supervisa la administración de entidades públicas o particulares que manejan fondos o bienes de la nación (Contraloría

General de la República, 2012). En lo que se refiere al ámbito educativo, este órgano vigila el presupuesto destinado a garantizar la continuidad en todos los niveles de la educación, realizando auditorías a entes que intervienen en este proceso tales como El Ministerio de Educación, El Fondo para el Desarrollo de la Educación Superior y las diferentes universidades e instituciones educativas públicas.

Fiscalía General de la Nación

Es una entidad parte de la rama judicial, cuya función está enfocada en ofrecer a la ciudadanía de manera cumplida y eficaz la administración de justicia por medio de la investigación de los presuntos infractores de la ley penal y acusación ante los juzgados y tribunales competentes. (Fiscalía General de la Nación, s.f.). La Fiscalía General de la Nación está en la obligación de adelantar el ejercicio de la acción penal y realizar una investigación exhaustiva de los hechos que tengan como características de un delito que afecten la administración pública, como el presupuesto de las universidades públicas.

Procuraduría General de la Nación

Según la Constitución Política de 1991, es el organismo encargado de vigilar el cumplimiento de las decisiones judiciales y actos administrativos, además, ejercer la vigilancia superior de quienes desempeñen funciones públicas. Se caracteriza por la premisa “prevenir antes que sancionar” advirtiendo sobre cualquier hecho que pueda violar las normas vigentes sin que esto implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales (Procuraduría General de la Nación, s.f.). En cuanto a su rol en el presupuesto en las universidades públicas, exige a los funcionarios la información que considere pertinente para su vigilancia y control.

4.2.3 Universidades públicas

CESU: Consejo Nacional de Educación Superior

Es un organismo vinculado al Ministerio de Educación Nacional, sus funciones se basan en la planificación, asesoría, coordinación y recomendación en nivel de educación superior, principalmente en proponer políticas y planes para la educación superior, organizar el sistema nacional de información, organizar los exámenes de estado, creación de instituciones de educación superior, establecer los requisitos de creación y funcionamiento de los programas académicos, proponer los mecanismos para evaluar la calidad académica de las Instituciones de Educación Superior y de sus programas. Como se puede evidenciar, sus funciones y su accionar no está directamente relacionado con el presupuesto, sin embargo, sus funciones de reglamentación y evaluación si influyen en este (Ministerio de Educación Nacional, 2010).

FODESEP: Fondo de Desarrollo de la Educación Superior

El Fondo de Desarrollo de la Educación Superior es una entidad promotora del financiamiento de proyectos específicos de las Instituciones de Educación Superior, sus

funciones se recogen en plantear y proponer proyectos económicos para el beneficio de las instituciones de educación superior tanto privadas como públicas. En relación con la gestión del presupuesto de las universidades públicas, FODESEP asegura, asesora, evalúa, ejecuta, planea y administra los recursos designados para desarrollar proyectos y programas de educación (Ministerio de Educación Nacional, s.f).

Consejo Superior Universitario

Se establece como el máximo órgano de dirección y de gobierno de cada una de las universidades. Este consejo es el encargado de definir las políticas académicas, administrativas y la planeación institucional, de la misma manera, define la organización académica, administrativa y financiera de la Institución. Está integrado por el Ministerio de Educación, un miembro del gobierno local y nacional, un representante de las directivas académicas, docentes, egresados y estudiantes (Ministerio de Educación, 2016).

Consejos Académicos

Su función está dirigida a servir como órgano consultor del Consejo Directivo en la revisión de propuestas del proyecto educativo institucional, encargándose del currículo y propiciando su continuo mejoramiento. Está establecido bajo la Ley 30 de 1992 (Ministerio de Educación, 2016).

Sistema de Universidades Estatales

Es un organismo compuesto por las 32 universidades públicas de Colombia. Sus funciones son racionalizar y optimizar recursos humanos, físicos, técnicos y financieros y la fusión de programas académicos e investigativos. Promueve además la elaboración de planes periódicos de desarrollo institucional, basándose en el presupuesto otorgado para el desarrollo de sus funciones (Universidad de Pamplona, 2014).

Asociación Colombiana de Universidades

Es una institución autónoma que promueve los principios de calidad académica, autonomía universitaria en la asignación presupuestal y conocimiento de responsabilidad social en la veeduría ciudadana dentro y fuera de las instituciones educativas. Integra a la comunidad académica mediante mecanismos de asociatividad y procesos de interlocución con el Estado y la sociedad. De la misma manera, representa y defiende los intereses relacionados con la educación universitaria frente a las entidades oficiales y privadas. (ASCUN, s.f.).

ACIET: Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con Formación Técnica Profesional, Tecnológica o Universitaria

Es una organización que agrupa las Instituciones de Educación Superior (IES), públicas o privadas, representándolas y llevando su vocería ante el Estado, la comunidad académica y la sociedad en general. (Ministerio de Educación, 2019) Esta asociación participa en conjunto con el Gobierno Nacional en la reglamentación del Decreto 1740 sobre la inspección y vigilancia en la educación. Esta institución tiene como función principal hacer

parte de las mesas de trabajo que abordan y representan los intereses dentro de la financiación de la educación superior.

4.2.4. Organizaciones de la Sociedad Civil: Movimientos y asociaciones estudiantiles mapeadas en el directorio

Cuerpos Colegiados y Voceros de la Asamblea Universitaria

Los Cuerpos Colegiados son un espacio de discusión y decisión integrado por representantes de diferentes estamentos de la comunidad universitaria, su función principal es el desarrollo de Políticas Institucionales de orden académico: Aprobar el proyecto educativo de los programas y los proyectos de innovación y reforma curricular y resolver situaciones disciplinarias de conformidad con lo establecido en los estatutos estudiantil y profesoral, entre otras funciones de carácter investigativo y académico (UDCA, 2015). Su función en el presupuesto es gestionar recursos para programas de bienestar universitario.

FENARES: Federación Nacional de Representantes Estudiantiles

La Federación Nacional de Representantes Estudiantiles es una organización universitaria conformada por estudiantes de IES públicas y privadas; se encuentran organizadas por nodos a nivel nacional y tiene como objetivo "promover el financiamiento público estatal de la educación en todas sus modalidades; impulsando un sistema que favorezca el desarrollo económico, social y cultural de la nación". (FENARES. s.f).

UNEES: Unión Nacional de Estudiantes de la Educación Superior

Es la Unión Nacional de Estudiantes de la Educación Superior cuya función principal es la búsqueda de la visibilización de la relación de las instituciones de educación superior con la sociedad y los procesos políticos por los cuales atraviesa el país.

ACREES: Asociación Colombiana de Representantes Estudiantiles

Es la asociación que busca la democracia y defensa de la educación como un derecho en universidades e instituciones técnicas y tecnológicas en todo el país. Participa en mesas de diálogo y concertación sobre las necesidades y la posterior asignación de recursos a las universidades públicas. (La Silla Vacía, 2016).

ASPU: Asociación Sindical de Profesores Universitarios

Es una asociación sindical que está integrada por las y los profesores de Instituciones de Educación Superior Colombianas. Buscan proteger los derechos de los afiliados que ejerzan labores educativas desde la educación parvularia hasta la educación superior.; esto garantizando la protección de los salarios, prestaciones sociales, honorarios, sistemas de protección entre otros, su función principal es optimizar la protección de sus derechos proponiendo al Estado estatutos, proyectos de ley y normas que faculten y protejan todos los beneficios que desde un principio se les otorga por su labor (ASPUCOL, s.f).

VEN: Veeduría Estudiantil Nacional

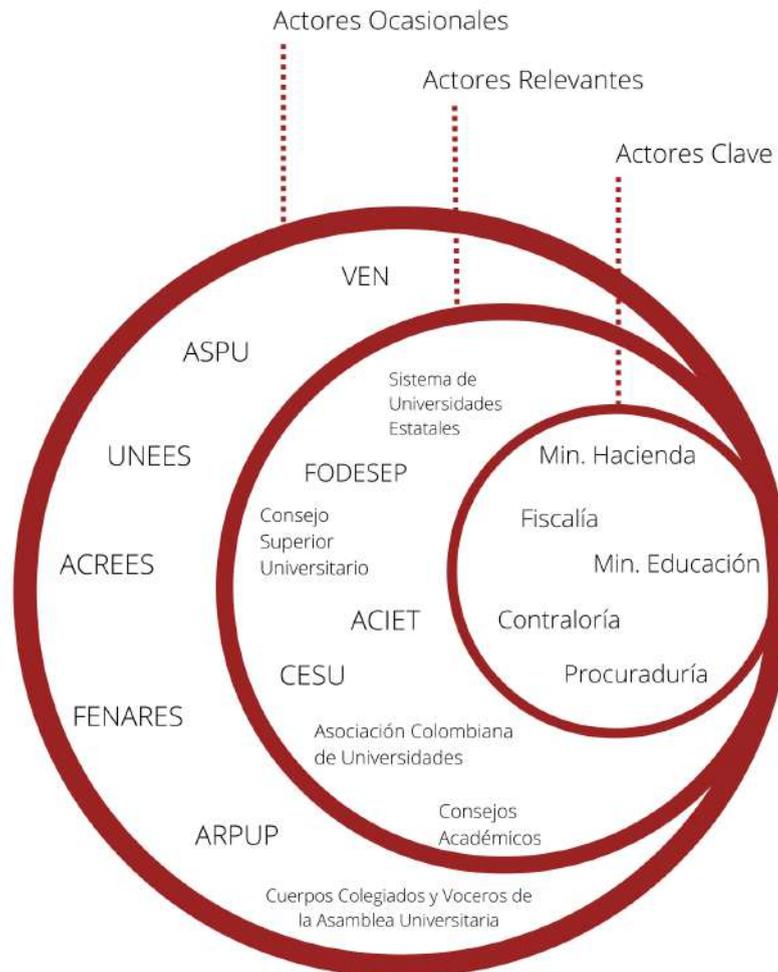
La Veeduría Estudiantil Nacional es una institución que tiene como fin hacer una vigilancia sobre la prestación de la educación como un servicio público en las Instituciones de Educación Superior, la VEN participa activamente en las mesas técnicas de reforma a la educación superior y mesas de diálogo con los distintos estamentos de la educación en la política estatal.

ARPUP: Asamblea Nacional de Representantes de Profesores ante Consejos Superiores y Académicos de universidades públicas

Esta es una asociación principalmente conformada por docentes de IES públicas, que tiene como objetivo contrarrestar las dificultades financieras de las universidades públicas principalmente desde la labor docente, esto teniendo en cuenta que afecta a las comunidades educativas y principalmente afecta la dignidad de los profesores, comprometiendo sensiblemente el derecho a la educación y afectando su calidad.

Mediante la figura 1, podemos evidenciar un esquema que permite representar a los actores estratégicos en el entorno de la gestión del presupuesto de las universidades públicas. A través de este esquema podemos entender qué actores juegan roles estratégicos y cómo estos se relacionan entre sí, diferenciándose dentro de 3 categorías: actores ocasionales, actores relevantes y actores clave. Además, es útil para identificar cómo se vinculan estos actores estratégicos según su nivel de importancia o de influencia sobre los otros.

Figura 18
Actores estratégicos



Fuente: elaboración propia a partir de la información obtenida.

4.3 Investigación sobre el Control Social del Presupuesto

Con el objetivo de identificar las principales limitaciones u obstáculos que enfrentan los actores de la sociedad civil para ejercer veeduría y control social a la gestión del presupuesto de las universidades públicas, se hizo necesario tener como punto de partida un marco teórico lo suficientemente robusto e integral que delimitara los principales factores, condiciones o lineamientos que permiten que la sociedad civil desempeñe un involucramiento ciudadano efectivo en los asuntos públicos y sociales de su interés. En función de esa necesidad encontramos el Modelo Participa +. Desarrollado por la Fundación Corona y Movilizadorio, es un un modelo de involucramiento ciudadano que tiene como objetivo fortalecer las relaciones entre los ciudadanos y sus instituciones públicas por medio de tres líneas: liderazgo ciudadano, incidencia y gobierno abierto.

En paralelo al análisis del Modelo, desarrollamos un total de 2 mesas focales, espacios que realizamos en conjunto con estudiantes y líderes estudiantiles de universidades públicas para conocer sus visiones, perspectivas y opiniones respecto de la gestión del presupuesto de sus respectivas universidades. En ese sentido, teniendo como punto de partida el Modelo Participa +, se busca contrastar los postulados teóricos y prácticos brindados por el Modelo con los resultados y hallazgos de la Mesas focales, contraste que permite entender las brechas que existen para garantizar un control social efectivo a la gestión del PPTO de las U, públicas.

4.3.1 Descripción Modelo Participa +

En el transcurso de la investigación, se encontró que es necesario integrar un marco teórico de referencia, que explique conceptos clave sobre la participación ciudadana en la veeduría y control social de gestión de recursos y denuncia de actos de corrupción, es por esto que se integrará el Modelo Participa +. Este modelo es un conjunto de lineamientos teóricos y prácticos que buscan impulsar el involucramiento ciudadano efectivo. Este modelo busca romper el esquema tradicional de participación ciudadana, que según sus investigaciones, desincentiva el involucramiento social y mantiene un esquema de reproducción de problemas de legitimidad de la democracia, esto a través de tres líneas estratégicas: liderazgos ciudadanos, incidencia y gobierno abierto (Fundación Corona, 2019). La definición de estas tres líneas estratégicas es el resultado de:

1. Los actores que intervienen en los procesos de involucramiento ciudadano.
2. Los procesos que permiten el cumplimiento de las condiciones enunciadas dentro de la definición de involucramiento ciudadano.
3. Las buenas prácticas identificadas en modelos internacionales, estudios teóricos y casos de estudio nacionales.

El modelo se basa en el cumplimiento de buenas prácticas internacionales que permiten desarrollar la sistematicidad de participación y que su impacto se mantenga a corto, mediano y largo plazo. Se identifican 3 variables que permiten explicar las brechas que impiden la participación ciudadana, que son de origen cultural, institucional y social.

El aporte que nos brinda este modelo a la investigación, es en primer lugar, un marco metodológico que permite entender la dificultades, retos y posibles soluciones al involucramiento ciudadano en las cuestiones públicas -en este caso la gestión presupuestal de universidades públicas- para mejorar la relación entre la sociedad e instituciones y aumentando la transparencia en el manejo de recursos por parte de estas. Por otro lado, este componente teórico ayuda a entrelazar los resultados obtenidos en las mesas focales y entrevistas para así entender el contexto y los desafíos a los que se enfrentan actores de la sociedad civil en la participación ciudadana y el control social del presupuesto de las universidades públicas.

4.3.2 Explicación Mesas focales y entrevistas

El objetivo principal de estos métodos cualitativos es conocer la opinión y la percepción con respecto a las dificultades para ejercer veeduría y control social así como la percepción de corrupción en la gestión del presupuesto de las universidades públicas. Esto, teniendo como población de estudio, los actores presentes en el control social de las Instituciones de Educación superior, principalmente líderes estudiantiles y estudiantes con conocimiento del tema.

La agenda de la mesa focal

En un comienzo, se presenta la contextualización y el objetivo de esta investigación, en el que se evidenció la deserción de algunas personas de la mesa focal, luego se aclaran los métodos de participación de este ejercicio y los posibles resultados esperados. Posterior a esto fue necesario realizar la presentación de los participantes, sus roles y ocupaciones. En seguida y teniendo en cuenta los ejes de trabajo de la investigación: control social, transparencia, control interno y gestión presupuestal, se llevaron a cabo las preguntas planteadas.

Preguntas planteadas:

1. **Control social:** las preguntas de este tema se relacionaban con las limitaciones para ejercer el control social y las oportunidades de mejora en los mecanismos en estos. Asimismo, se tenía en cuenta qué mecanismos tenían las universidades para ejercer dicho control social a través de políticas anticorrupción. Por otro lado, se realizó una pregunta que giraba en torno al rubro del presupuesto de las universidades públicas y sobre cuál creían que era más vulnerable ante la corrupción.
2. **Control interno:** en esta sección las preguntas realizadas hacían referencia a qué procedimientos tienen las universidades públicas para detectar un hecho de corrupción y si los métodos utilizados en la veeduría son oportunos. Además, se realizó una pregunta sobre el conocimiento de los procesos judiciales ante posibles casos de corrupción.
3. **Transparencia:** en esta categoría se hizo referencia qué factores limitan la misión eficiente y transparencia del presupuesto.
4. **Gestión presupuestal:** en la última categoría las preguntas se centraron en cómo el gobierno nacional influye en el presupuesto de las universidades y en la estructura de las mismas. Asimismo, se tomaron en cuenta cómo se maneja el déficit dentro de las universidades y cómo cada institución educativa lo maneja de diferentes formas.

Como se mencionó anteriormente, el Modelo Participa+ sugiere tres niveles de análisis en los que identifica las limitaciones y problemáticas que se pueden presentar en cada uno de ellos. Con el objetivo de contrastar los postulados teórico-prácticos del modelo y los hallazgos de las mesas focales, delimitamos las problemáticas enunciadas en cada uno de los niveles y los hallazgos encontrados en las mesas focales que se relacionan con dichas problemáticas. Por lo anterior, en la siguiente tabla se explicará la relación de las problemáticas encontradas en las mesas focales y entrevistas, a partir del modelo Participa+.

Tabla 1

Comparación entre las problemáticas modelo Participa+ y las mesas focales y entrevistas realizadas

| Niveles | Problemáticas Modelo para Gobiernos y Ciudadanos abiertos Participa + | Mesas Focales y Entrevistas |
|----------------|--|---|
| | Desinterés y falta de apropiación por los asuntos públicos. | Los estudiantes perciben que el desinterés es una de las principales limitaciones para ejercer veeduría y control social efectivo sobre el presupuesto a las universidades públicas. De igual forma, agregan que esto es generado por el desconocimiento y la falta de conciencia que tienen los miembros de la comunidad educativa sobre la importancia de las instituciones públicas y su impacto en la sociedad. |
| | Crisis de confianza en las instituciones públicas en la democracia. | Los estudiantes afirman que durante los últimos años las instituciones del gobierno no han tomado acciones para mejorar el déficit presupuestal. Tampoco han evidenciado que, desde las IES, se hayan tomado medidas preventivas y sancionatorias para aquellos casos de corrupción en el presupuesto. Esto conlleva a que los estudiantes y demás miembros de la sociedad civil no vean un panorama de mejoría en estos aspectos y por consecuencia no tengan confianza en las entidades públicas. De igual manera afirman que la crisis presupuestal es producto de la desfinanciación (se ha priorizado el pago de la deuda). Además, esta problemática empeora cuando se tiene en cuenta que |

| | | |
|----------------------|---|--|
| Cultural | | <p>existe un desvío de dineros destinados para la educación, pero ejecutados en otro tipo de obras públicas.</p> |
| | Desconocimiento de espacios y mecanismos para la participación ciudadana | <p>Los participantes perciben que hay falta conocimiento por parte de los estudiantes sobre las herramientas y mecanismos para ejercer control sobre los actos de corrupción que afectan el presupuesto. Asimismo, los estudiantes afirman que hay desconocimiento a la hora de denunciar un acto de corrupción, el conducto regular y las garantías con las que cuenta quien hace la denuncia.</p> |
| | Falta de ecosistemas para canalizar y propiciar la participación | <p>Los participantes identifican que no hay instancias de participación para que los estudiantes hagan parte del control social. Asimismo, no hay conocimiento de casos, más allá del “voz a voz”.</p> |
| Institucional | Desarticulación de mecanismos informales de participación con lo formal. | <p>Los participantes afirman que existe una limitación con respecto a la baja capacidad de las organizaciones civiles y estudiantiles para incidir y realizar un seguimiento efectivo a los casos de corrupción en las IES.</p> <p>Esto conlleva a que las denuncias ante los canales formales de participación ciudadana no sean llevadas a cabo.</p> |
| | Clientelismo y Corrupción | <p>Los participantes resaltan que falta voluntad por parte de las universidades para denunciar los casos de corrupción. Además, afirman que las entidades de control deben ser las encargadas de intervenir en los casos de corrupción.</p> <p>El Gobierno Nacional es el que debe designar los recursos, sin embargo, los cuestionamientos acerca del funcionamiento y manejo, no son respondidos. Por otro lado, se ha motivado la participación del sector privado en el control a las universidades públicas. Estas también han tenido alta incidencia en la toma de decisiones con respecto al presupuesto.</p> |

| | | |
|----------------------|--|--|
| | | <p>Los estudiantes perciben también que la contratación de profesores tanto de cátedra como de planta, dependen de los intereses de la persona que esté a cargo de la administración.</p> |
| | <p>Falta de acceso a información pública.</p> | <p>Los participantes afirmaron que existe una dificultad considerable en relación con el acceso a la información, debido a que las Instituciones de Educación Superior, no brindan información clara sobre los procesos para acceder a la información relacionada con presupuesto y corrupción. Además, las IES no realizan un ejercicio constante y eficaz sobre la recolección y publicación de datos en sistemas de información, como en el SECOP (Sistema Electrónico de Contratación Pública).</p> <p>Esto también se ve reflejado en la toma de decisiones, en la resolución de problemas y en los problemas de infraestructura. Por consiguiente, la transparencia en estos procesos es débil y existe información dudosa y posible manipulación.</p> |
| | <p>Poca acompañamiento institucional para fomentar el involucramiento ciudadano efectivo.</p> | <p>Los participantes encontraron que las universidades públicas no cuentan con un fomento institucional para hacer pedagogía sobre la importancia del control social y la veeduría. Esto conlleva a que las instituciones no tengan en cuenta todas las peticiones de la comunidad educativa y que además no las solucionen de manera efectiva.</p> |
| <p>Social</p> | <p>Ausencia de metas claras y realistas en las iniciativas de participación.</p> | <p>Los participantes afirmaron que, aunque existan espacios para la rendición de cuenta sobre los avances en materia de corrupción, no hay un verdadero ejercicio de la participación de la comunidad estudiantil.</p> |

4.3.3 Resultados y análisis de las mesas focales y entrevistas

A partir de las mesas focales y las entrevistas se observaron varias debilidades y aspectos a mejorar con relación a la veeduría y el control ciudadano:

- Una de ellas es el desconocimiento por parte de los estudiantes de las universidades públicas frente a los mecanismos de participación que ayudan a realizar un seguimiento efectivo al presupuesto. Si bien algunos participantes conocen estos canales de denuncia o de información, la mayoría de la comunidad educativa no tienen presentes las herramientas que les permiten tener una mejor vigilancia y control del presupuesto.
- Los estudiantes perciben una baja inversión en tecnología para la mejora de los sistemas de información. Esto limita el acceso a los datos e información pública.
- Las instituciones educativas no ofrecen espacios para que la comunidad participe de forma activa en el control de los recursos relacionados con el presupuesto. De igual forma las universidades no generan mecanismos para la visibilización de los actos de corrupción ya que solo se conocen los casos que más dinero han comprometido. Los casos menos conocidos de corrupción no suelen tener una respuesta a favor de las IES debido a que los estudiantes y miembros de la sociedad civil perciben que no se llega a una decisión justa.
- Según los participantes de estos espacios, el rubro que puede tener una mayor probabilidad de afectación es el destinado a infraestructura, debido a que es el área que requiere un mayor presupuesto y en donde más se visibilizan los casos de corrupción.
- Los casos de corrupción tienen impactos negativos en el detrimento de la base presupuestal de las universidades públicas. Esto conlleva a que el gasto de recursos influya en otros rubros y afecte áreas como la contratación de profesores de dedicación exclusiva, tiempo completo, medio tiempo y profesores de cátedra.
- No hay seguimiento de los procesos de contratación pública, pues son conocidos múltiples casos de clientelismo y corrupción en los procesos. Aunque existen casos de corrupción, la visibilidad y conocimiento por parte de la comunidad estudiantil es muy baja. Además, es muy poco conocido el conducto regular a la hora de denunciar alguna irregularidad.
- No se conoce el rubro total que se destina a ciertos sectores. Se sabe que efectivamente existe asignación de recursos, pero hay poca información sobre si esto es efectuado y si finalmente se concede lo presupuestado. En este punto es importante destacar la autonomía universitaria para definir cómo se prioriza la asignación de recursos.
- A través de las mesas focales y las entrevistas se evidencia la falta de conocimiento por parte de la comunidad educativa sobre el funcionamiento de la autonomía universitaria.

- Se identificó que no existe una plataforma centralizada en dónde los miembros de la comunidad educativa puedan indagar a profundidad datos e información sobre el presupuesto dentro de las universidades públicas.
- La revisión al presupuesto y su posterior control por parte de organizaciones de la sociedad civil, grupos estudiantiles y personas en general que lo deseen hacer, es bastante complejo y tedioso de manejar.
- Existen muchos términos que no son de fácil comprensión pero que son trascendentales para entender la ejecución de recursos y por esto, se hace evidente la falta de educación en este tema. En términos generales, es difícil para una persona que no tiene los conocimientos técnicos hacer control al presupuesto y por ende, este es un punto crítico encontrado en la investigación.
- Aunque los colectivos estudiantiles tienen en sus banderas la lucha por el presupuesto universitario, se evidencia que estos grupos no realizan control a la gestión presupuestal de forma activa.



5. Recomendaciones

Introducción

En este capítulo pretendemos esbozar las principales problemáticas de forma sintética, obtenidas de los anteriores capítulos, en materia de los hallazgos disciplinarios, fiscales y penales y de las mesas focales en materia de control social. Una vez expuestas, se harán descripciones de las soluciones que se consideran más efectivas, con su correspondiente sustento. Finalmente se resumirá el capítulo en una tabla donde se relacione la solución con los problemas planteados.

Resumen de los problemas

Contractual

Se encontró que una de las principales irregularidades en materia fiscal y disciplinaria se desarrollan en rubros contractuales. En materia fiscal, se encontró que de los 30 mil millones de pesos investigados por posibles desviaciones el 49% estaban comprometidos por problemas contractuales, de estos el 4% son por sobrecostos en el contrato, el 5% en la ejecución de obras de la institución, el 18% por incumplimiento de obligación por parte de algún contratante, y el 22% a la celebración de contratos o pagos no contemplados en el presupuesto de la universidad .

En términos disciplinarios encontramos además que el 63% de las investigaciones por faltas disciplinarias se deben a posibles irregularidades contractuales. Entre estas la gran mayoría se encontraban en la etapa de ejecución del contrato. Así mismo entre las conductas disciplinarias más recurrentes relacionadas a este rubro están:

1. Celebración indebida de contratos.
2. Incumplimiento de las obligaciones de la entidad contratante (universidades públicas).
3. Irregularidades relacionadas a la supervisión o interventoría del contrato y
4. Irregularidades en el acto de adjudicación.

Gestión presupuestal

Entre los problemas encontrados en las bases de datos de los derechos de petición están:

1. Falta de información en la descripción de los casos .
2. Se encuentra con frecuencia la existencia de quejas por uso indebido de los recursos sea para beneficio propio, de terceros, manejo de influencias, testaferros o incrementos salariales injustificados- según los datos de la controlaría, alrededor del 27% de los problemas en gestión presupuestal se deben a pagos irregulares desde tesorería- Así mismo, la no adición de recursos obtenidos por mayores

rendimientos financieros de la Universidad o de las transferencias provenientes de la nación.

3. La falta de reporte y coherencia en la información presupuestal en relación con otros documentos presupuestales.
4. Falta de planeación, control y dirección en el presupuesto, junto con ejecución presupuestal en una vigencia distinta.

Participación Social

A través de las mesas focales y las entrevistas realizadas a los estudiantes de las universidades públicas, se identificó que uno de los principales problemas es el desconocimiento frente a los mecanismos de participación ciudadana para realizar un seguimiento al presupuesto. De igual manera, los procedimientos para acceder a la información son complejos y además, el lenguaje usado no es de fácil comprensión. Por otro lado, las instituciones educativas no ofrecen espacios para fomentar la participación ciudadana y la veeduría para el seguimiento al presupuesto, esto conlleva a que aumente el desinterés de los estudiantes con respecto a este tema.

1. Centro de formación digital

Con el objetivo de fomentar el interés, la participación y la intervención de los grupos sociales, estudiantiles y en general cualquier individuo que desee hacer control presupuestal a las universidades públicas, se propone la creación de un centro de formación digital dirigido y administrado por el Ministerio de Educación -considerando que hace parte de sus funciones (Ministerio de Educación, 2022)- que centralice información y contenido pedagógico pertinente para ejercer veeduría y control social al presupuesto de universidades públicas.

- Se propone construir una herramienta de carácter digital y centralizada, que permitirá tener acceso a la información pública relacionada con las formas de hacer veeduría, los conceptos clave para el proceso y los pasos a seguir en caso de encontrar irregularidades en sus universidades.
- El centro de formación contempla un componente pedagógico para los ciudadanos interesados mediante dos tipos de capacitación:
 - La primera para el público en general
 - La segunda, una de manera intensiva, para personas expertas en el tema y que quieran profundizar y liderar la implementación de esta iniciativa.
- Se pretende que sea digital debido a la facilidad para almacenar la información y, asimismo, facilitar al usuario su consulta. Además, el hecho de que se implemente de forma digital implica reducción de gastos y de procesos a la hora de llevar este proyecto a cabo.

- Esto también se justifica por el hecho de que el control social se ve limitado debido a lo complejo que resulta acceder a la información, por lo tanto, esta es una propuesta novedosa que permite fomentar de manera oportuna el control social.
- La plataforma debe desarrollar contenido lo suficientemente intuitivo, sencillo y cercano al usuario para transformar contenido que resulta ser técnico, complejo y de difícil comprensión, como lo es la gestión presupuestal.

2. Consultorios

Con el fin de capacitar a los grupos sociales, estudiantiles y ciudadanos de interés, de forma práctica se buscan implementar espacios al interior de las universidades públicas que facilitan el ejercicio de las veedurías y el control social a partir del asesoramiento en las herramientas, ubicación de la información y comprensión de los hallazgos en materia de gestión presupuestal y contratación estatal. Todo lo anterior con el propósito de garantizar la formulación de denuncias, quejas y acciones legales.

- Los consultorios serían de carácter provisional, de tal forma que harían presencia de forma transitoria en diferentes universidades públicas en fechas previamente programadas.
- Su temporalidad en cada universidad puede ser quincenal o mensual y estaría alineada a fechas relevantes en materia de planeación y gestión presupuestal.
- Los participantes del consultorio, quienes estarían encargados de brindar la información y las asesorías sobre veeduría y control social al presupuesto deberían ser estudiantes, voluntarios o practicantes que participan en los consultorios como parte de sus procesos de prácticas o trabajo de grado.
- Los consultorios deben tener consigo un propósito superior y unos llamados a la acción lo suficientemente motivadores e inspiracionales para incentivar a los estudiantes a participar y beneficiarse de ellos. Esto acompañado de una fuerte presencia y visibilidad en medios oficiales de la universidad y redes sociales.
- Los consultorios serán dirigidos por: 1) las veedurías ciudadanas 2) entidades sin ánimo lucro cuyo objeto sea luchar contra la corrupción y ejercer control social a la gestión pública 3) dependencias de participación ciudadana en los organismos de control (Contraloría, Procuraduría, Personería).
- Construir redes de apoyo con entidades como la Dirección para la Democracia, Participación Ciudadana y Acción Comunal (organismo dirigido por el Ministerio del Interior) que soporten la creación de veedurías a través de procesos de formación y el desarrollo de talleres de control social.

3. Encuentros entre veedurías

Compartir experiencias entre los grupos sociales, estudiantiles y ciudadanos de interés que ejercen funciones de veeduría y control social para intercambiar las experiencias, obstáculos y ventajas en cada uno de las universidades públicas respecto de la gestión presupuestal y

contractual. Esto con el fin de encontrar propuestas de mejora y fortalecimiento en su funcionamiento.

- Generar alianzas estratégicas de las universidades con el fin de otorgar un espacio físico que permita el encuentro entre las organizaciones de veedurías
- Establecer una base de datos de las veedurías ciudadanas para facilitar el contacto entre estas y la convocatoria de las mismas a los encuentros.
- Formular estrategias de articulación como redes, asociaciones o agrupaciones de veedurías que permitan una organización estructurada a la hora de la realización de los encuentros.
- Los encuentros se harán de forma semestral a mitad y a final del año.
- El liderazgo de estas iniciativas puede ser transitorio y debería estar en cabeza de las mismas organizaciones de la sociedad civil, que de forma articulada y consensuada, concertan los espacios y definen la organización líder.

4. Sistema de estímulos

Se busca particularizar con la oferta a nivel institucional, que existe tanto en las entidades de orden nacional como del orden territorial, para efectos del fortalecimiento de las organizaciones que se conformen o se constituyan como veedurías ciudadanas u otros mecanismos de participación ciudadana que exploren temas del control social.

- Se sugiere aprovechar toda la oferta institucional estatal a nivel nacional, departamental, distrital y local que permita fortalecer en materia de financiamiento, capacitación y metodologías de fortalecimiento organizacional a las diferentes organizaciones cuyo objeto sea el control social en las universidades públicas. Para ello, se aconseja sistematizar la oferta institucional en un sistema único de información.
- A su vez, con el apoyo del sector privado y gremios empresariales que cuenten con programas, estrategias o iniciativas relacionadas con educación superior o transparencia, se propone que acompañen las iniciativas de control social mediante acciones de financiamiento, fortalecimiento, capacitación y formulación de proyectos.
- Se propone que los jóvenes a través de su vinculación con las organizaciones con personería jurídica puedan equivaler sus prácticas y pasantías como experiencia relacionada en temas de vigilancia a la gestión presupuestal y contractual.

5. Plataformas de control y seguimiento de datos

Esta recomendación consiste en el desarrollo de un visualizador central de datos que permite reunir información sobre información general de la gestión presupuestal en cada una de sus etapas (diagnóstico, formulación, aprobación, modificación y ejecución) para todas las universidades públicas del país, discriminando la tipología de los gastos (funcionamiento e inversión) y de los ingresos con sus correspondientes fuentes. Este visualizador puede ser producto de un trabajo mancomunado entre el Ministerio de

Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, el Equipo de Innovación Pública del Departamento Nacional de Planeación y los departamentos encargados de las universidades públicas.

Así mismo, la información en materia de la contratación estatal en sus diferentes etapas: 1) proceso de selección del contratista, 2) ejecución contractual, y 3) liquidación que se encontraron en el SECOP (Sistema Electrónico para la Contratación Pública); sin embargo, esta plataforma no cuenta con un sistema amplio de centralización de la información de contratación estatal, haciendo que se dividan en dos partes y no contienen el soporte informático para mantener un funcionamiento adecuado a la hora de ingresar y buscar un documento.

- El C.I (Centro de Investigaciones) de la RedUva hace parte de cuatro redes de incidencia, entre las cuales se encuentra CoST, que consiste de una plataforma internacional que busca promover seguimiento y control social a la inversión pública en proyectos de infraestructura.
- Tomando como punto de partida la experiencia de CoST en la ciudad de Bogotá, es posible replicar las experiencias existentes en materia de plataformas de control y seguimiento de datos. Lo anterior, orientado al desarrollo de un visualizador especializado en la gestión presupuestal y contractual de las universidades públicas.
- Inicialmente, el visualizador de datos será un piloto a desarrollar en una o un grupo reducido de universidades. Esto en consideración a que, a través de ese piloto se puede testear la plataforma e identificar los principales aprendizajes u oportunidades de mejora para replicar la plataforma en otras universidades.
- Se recomienda generar alianzas estratégicas con las veedurías ciudadanas, las universidades públicas y las entidades estatales como por ejemplo el Ministerio de Ciencias y el Ministerio de Educación, con el fin de recopilar la información para ser subida a la plataforma, en pro de una generación de datos abiertos.
- Se plantea la necesidad de desarrollar una estrategia de difusión y comunicación de la plataforma para un mayor alcance de personas interesadas en la consulta.
- Se aconseja unir fuerzas con plataformas que visibilicen información de presuntos casos de corrupción, transparencia en contratación estatal y datos relevantes de los contratistas que celebren contratos con el Estado, como, por ejemplo, PACO (Portal Anticorrupción de Colombia), en donde se puede encontrar información de manera fácil y verídica con el cual se puede hacer control.

Agradecimientos

De parte de los líderes del Centro de Investigaciones queremos manifestar nuestro más profundo agradecimiento a todos aquellos que hicieron parte de este proyecto de investigación. En primera instancia, a todos los voluntarios de la RedUva que con su compromiso, disciplina, motivación y voluntad de cambio, contribuyeron desde sus conocimientos y área del saber a la realización de este documento. En segundo lugar, a la Secretaría Transparencia de la Presidencia de la República, que depositó su confianza en la RedUva para llevar a cabo este proyecto y que nos brindó diferentes apoyos para el levantamiento de información y articulación de actores relacionados con la investigación.

Este proyecto y las acciones, estrategias e iniciativas de difusión y visibilización que de él se derivan, hacen parte de un compromiso decidido de la RedUva por contribuir a la lucha contra la corrupción, empoderar a los jóvenes en su rol como agentes de cambio y desarrollar y promover transformaciones que redunden en un país más democrático, inclusivo y transparente.



Alexa Romero Meléndez
Líder del Centro de Investigaciones



Daniel Villamil Carrillo
Líder del Centro de Investigaciones

Bibliografía

ACIET (s.f). *Presentación Aciet*. Obtenido de la Asociación Colombiana de Instituciones de Educación Superior con Formación Técnica Profesional, Tecnológica o Universitaria: <https://aciet.org.co/aciet/>

Aguilar, J.A (2008). *Transparencia y Democracia: Claves para un concierto*. Instituto Federal

ASCUN. (s.f). *Quienes Somos*. Obtenido de ASCUN: <https://ascun.org.co/quienes-somos/>

ASPUCOL (s.f) *Estatutos*. <https://aspucol.org/estatutos-2/>

Asamblea Nacional Constituyente [C.P.] (1991) Reformada. URL: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html#1

Ceballos, A. (2018). *Colombia: de la corrupción común a la corrupción a gran escala*. Nova

CEPAL. (s.f). *Ministerio de Hacienda y Crédito Público de Colombia de América Latina y el Caribe*. Obtenido de Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/ministerio-de-hacienda-y-credito-publico-de-colombia>

CESU (2021). *¿Qué es? Diálogo educación superior: Consejo Nacional de Educación Superior*. Obtenido del Consejo Nacional de Educación Superior: <https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/w3-article-321796.html> Colombia. Recuperado de: <http://hdl.handle.net/10654/11947>. Con-ciencia social: Segunda Época, (1), 89-102.

Congreso de la República de Colombia (29 de diciembre de 1992). Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior [ley 30 de 1992]. DO: 40.700 URL: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0030_1992.html

Congreso de la República de Colombia (31 de mayo de 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana [ley 136 de 1994]. DO: 41.373. URL: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

Congreso de la República de Colombia (3 de marzo de 2001). Por la cual se modifica el inciso 3o. del artículo 57 de la Ley 30 de 1992. [ley 647 de 2001]. DO: 44.345 URL: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0647_2001.html

Congreso de la República de Colombia (19 de noviembre de 2003). Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas. [ley 850 de 2003]. DO: 45.376 URL: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0850_2003.html

Congreso de la República de Colombia (6 de julio de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. [ley 1757 de 2015]. DO: 49.565 URL: http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

Contraloría General de la República. (2012). *Sobre la Contraloría General de la República*. Obtenido de Contraloría General de la República: https://www.contraloria.gov.co/documents/20125/297408/01_PiezaEditorial_Portal_CONTRALORIA+QUE+ES.pdf/3227d804-c098-528a-35ab-948674357d57?t=1630777603582

Corte Constitucional, Sala Plena (diciembre de 1993). T-574/93. [M.P. Cifuentes Muñoz, E.]

Corte Constitucional, Sala Plena (17 de julio de 1997). C-337/97. [M.P. Gaviria Diaz, C.]

Corte Constitucional, Sala Plena (31 de julio de 2008). T-760/08. [M.P. Cepeda Espinosa, M.]

Corte Constitucional, Sala Plena (8 de abril de 2015). C-150/15. [M.P. González Cuervo, M.]

Cortes, A. L. (2013). *Comportamiento presupuestal en universidades públicas y privadas en Acceso a la Información*. México DF.

Debnath, R. M., & Shankar, R. (2014). Does good governance enhance happiness: a cross?

Defensoría del Pueblo. (2022). *Funciones de la defensoría*. Obtenido de Defensoría del Pueblo: <https://www.defensoria.gov.co/es/public/Defensor/453/Funciones-del-Defensor-del-Pueblo.htm>

Departamento Administrativo de la Función Pública. (2020). *Sector de Educación Nacional*. Obtenido de Manual Estructura del Estado:

https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/12_Sector_Educacion_Nacional.pdf

DIAN. (s.f.). *Entes y mecanismos de supervisión: Procuraduría General de la Nación*. Obtenido de DIAN: <https://www.dian.gov.co/dian/entes/Paginas/EntesProcuraduria.aspx>

Et Vetera, Volumen 4(No 37).
<https://www.urosario.edu.co/Revista-Nova-Et-Vetera/Omnia/Colombia-de-la-corrupcion-comun-a-la-corrupcion-a/>

FENARE (s.f).
Construyendo educación desde las regiones. Obtenido de primer documento de FENARES sobre Educación Superior: https://www.dialogoeducacionsuperior.edu.co/1750/articles327647_primer_documento_fenares.pdf

Ferrer, A. T. (2018). *Leyes y reformas educativas: consideraciones sobre sus actores*. Fiscalía General de la Nación. (sf). *¿Quiénes somos?* Obtenido de Fiscalía General de la Nación: <https://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/quienes-somos/>

Fundación Corona. (2019). *Modelo de Involucramiento Ciudadano Participa+*. Bogotá: Fundación Corona.

Gómez-Sancho J.M & Mancebón-Torrubia M.J (2005). "Algunas reflexiones metodológicas sobre la governance of Romanian public universities. *International Journal of Educational Development*, 31(5), 532–546. doi:10.1016/j.ijedudev.2010.03.016

Hallak, J., & Poisson, M. (2010). *Escuelas corruptas, universidades corruptas: ¿Qué hacer?* <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000373474>

Kirya, M. (2019) *Corruption in universities: Paths to integrity in the higher education* La Silla Vacía (2016). *ACREES*. Obtenido de la red de educación de la silla llena: <https://www.lasillavacia.com/historias/historias-sillallena/acrees>

Ministerio de Educación Nacional (24 de febrero de 2010) *Organismos*. <https://www.mineduccion.gov.co/1621/article-217750.html>

Ministerio de Educación Nacional (30 de noviembre de 2020). *Funciones y deberes* <https://www.mineduccion.gov.co/portal/Ministerio/Informacion-Institucional/85252:Funciones-y-deberes>

Ministerio de Educación Nacional (s.f). *Fondo de Desarrollo de la Educación Superior - FODESEP*. <https://www.mineduccion.gov.co/1621/w3-printer-85379.html>

Ministerio de Educación Superior (2019). *Consejo Nacional de Acreditación -CNA*. Obtenido de Mineducación: <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-196486.html>

Ministerio de Educación. (07 de Octubre de 2021). *Mineducación: Información Institucional*. Obtenido de Ministerio de Educación: [mineduacion.gov.co/portal/Ministerio/Informacion-Institucional/89266:Mision-y-Vision](https://www.mineduacion.gov.co/portal/Ministerio/Informacion-Institucional/89266:Mision-y-Vision)

Ministerio de Educación. (12 de abril de 2016). *Consulta sobre funciones del Consejo Académico*. Obtenido de Ministerio de Educación: https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-357165_archivo_pdf_Consulta.pdf

Ministerio de Educación. (2016). *¿Qué es el Consejo Superior Universitario?* Obtenido de Ministerio de Educación: <https://www.mineduacion.gov.co/portal/184677>:

Ministerio de Educación. (s.f.). *Financiación de la educación superior*. Obtenido de Ministerio de Educación: <https://www.mineduacion.gov.co/1621/w3-printer-235797.html>

Ministerio de Hacienda. (2019). *Misión y Visión*. Obtenido de Ministerio de Hacienda: https://www.minhacienda.gov.co/webcenter/portal/AcercadelMinisterio/pages_misinyvisin

Mungiu-Pippidi, A., & Dusu, A. E. (2011). Civil society and control of corruption: Assessing nation study. *Social indicators research*, 116(1), 235-253. *of Education*, 80(1), 81-92. <http://www.jstor.org/stable/1493336>

Procuraduría General de la Nación. (s.f.). *Objetivos y funciones*. Obtenido de Procuraduría General de la Nación: <https://www.procuraduria.gov.co/portal/objetivos-y-funciones.page>

Rivera, M. (2019). Impacto de la Educación Superior en el Desarrollo Socio-Económico de Colombia. *Artículo de Investigación. Especialización en Alta Gerencia Universidad Militar Nueva Granada*, 1-36.

Rumyantseva, N. L. (2005). Taxonomy of Corruption in Higher Education. *Peabody Journal sobre la evaluación de la eficiencia productiva de las instituciones de educación superior*, "EKONOMIAZ. Revista vasca de Economía, Gobierno Vasco / Eusko Jaurlaritza / Basque Government, vol. 60(03), pages 140-167.

Santamaría, M. (18 de marzo de 2020). Educación en Colombia: Avances en cobertura y desafíos en calidad. Obtenido de La República: <https://www.larepublica.co/analisis/mauricio-santa-maria-anif-2941063/educacion-en-colombia-avances-en-cobertura-y-desafios-en-calidad-2979408#:~:text=Es%20un%20hecho%20que%20Colombia.en%20programas%20t%C3%A9cnicos%20tecnol%C3%B3gicos>).

UDCA (2015). *Representantes de Cuerpos Colegiados*. Obtenido de Universidad de Ciencias Aplicadas y Ambientales: <https://www.udca.edu.co/representantes-cuerpos-colegiados/>

UNEES (2018). *Movilización 1.0 relatoría definitiva*. Obtenido de Unión Nacional de Estudiantes Educación Superior: <https://sites.google.com/view/enees2018/inicio?authuser=0>
UNESCO. Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación.

Congreso de la República de Colombia (8 de febrero de 1994). Por la cual se expide la Ley General de Educación DO: 41.214 URL: https://www.redjurista.com/Documents/ley_115_de_1994_congreso_de_la_republica.aspx#/

Universidad de Pamplona. (2014). *Sistema Universitario Estatal (SUE)*. Obtenido de Universidad de Pamplona: Oficina de Planeación: https://www.unipamplona.edu.co/unipamplona/portallG/home_71/recursos/01_general/14042013/sistemas_sue.jsp