

Aplicación del principio de Moralidad Administrativa en la etapa pre-contractual de la contratación Estatal en Colombia.

ESPECIALIZACION EN CONTRATACION ESTATAL



SONIA ROCIO OLIVEROS BOADA

ANDERSON DAYIVER SEPÚLVEDA OLIVEROS

DOCENTE: ADRIAN ZEBALLOSF.

UNIVERSIDAD LA GRAN COLOMBIA

UNIVERSIDAD
La Gran Colombia
FACULTAD DE POSGRADOS

BOGOTÁ D.C.

2019.

Tabla de contenido

RESUMEN	1
ABSTRACT	1
INTRODUCCIÓN	2
Capítulo I	6
MORALIDAD ADMINISTRATIVA EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL	6
Capítulo II	20
DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA	20
Capítulo III	36
CÓMO LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA INCIDE EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL	36
CONCLUSIONES	49
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	52



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

RESUMEN

El presente trabajo aborda la temática de la moralidad administrativa a partir de su concepto y su inclusión como principio de la función pública dentro de la Constitución Política de 1991, aplicable a la contratación estatal, especialmente en la etapa pre contractual a partir de la cual se fija la necesidad, los parámetros y requisitos de la futura contratación, de allí la exigencia de una conducta transparente, recta, pulcra del servidor público - que maneja los recursos estatales para fines públicos- en quien recae dicha labor, evitado que el principio de la moralidad administrativa sea permeado por la corrupción que conlleva consecuencias nocivas para la sociedad y el Estado.

PALABRAS CLAVES: Moralidad administrativa, contratación estatal, etapa pre contractual, fines del Estado.

ABSTRACT

This document addresses the issue of administrative morality from its concept and its inclusion as a principle of public function within the 1991 Constitution, applicable to public procurement, especially in the pre-contractual stage from which it fixes the need, parameters and requirements for future hiring. Hence the requirement of a transparent, direct and orderly behavior of the public servant, who administers the resources of the state for public purposes, in which this work is found, which prevents the principle of administrative morality from being permeated by the corruption that it entails. Detrimental consequences for society and the state.

INTRODUCCIÓN

La presente investigación tiene como finalidad abordar el principio de la moralidad administrativa en la etapa pre contractual y su incidencia en el desarrollo de las etapas posteriores y con ello el cumplimiento a cabalidad del fin último de la contratación estatal que no es más que suplir las necesidades previamente advertidas para la satisfacción de los fines del estado, para lo cual es imperioso conocer el significado de dicho principio, origen, relación con otros temas, importancia, trascendencia, aplicabilidad y su injerencia en el ámbito de la contratación administrativa.

De igual manera es preciso abordar la temática a partir de los requisitos tanto formales como sustanciales de los actos preparatorios como quiera que contienen los términos y condiciones para el perfeccionamiento del futuro contrato, así como la facultad para la modificación de aquellos por parte de la entidad estatal, y la injerencia de los diversos principios que irrigan la contratación administrativa, entre los cuales se encuentra el principio de la moralidad administrativa, pilar sobre el cual se construye el eficaz desarrollo de los fines estatales, principio que a pesar de ser intrínseco del ser humano por estar ligado a la moral como valor, fue ineludible que se forjara en la normatividad para su cumplimiento, en réplica a las prácticas falaces que desangran al Estado.

En Colombia la contratación administrativa a pesar de la existencia de principios rectores de obligatoria observancia y normatividad especial que la rige, presenta falencias que afectan la efectividad en el desarrollo de la misma y que redundan en prácticas

inapropiadas que conllevan la deslegitimación del proceso y la desviación del objetivo y necesidades plasmadas en los contratos estatales.

De esta manera se pretende que esta investigación tenga como finalidad identificar las consecuencias que acarrea la inobservancia del principio de moralidad administrativa en el desarrollo del proceso contractual desde su etapa inicial y sus nefastas consecuencias en las siguientes, en especial en la concreción del objeto contratado y la salvaguarda de los recursos públicos.

Al evidenciarse cuales son las falencias, en dónde se ubican, qué las origina, cómo se materializan, es posible plantear alternativas para contrarrestarlas, minimizar los riesgos de ocurrencia y procurar que los objetivos de la contratación y los principios sobre los cuales se construye, sean verdaderos pilares que permitan la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos.

Igualmente, este proyecto busca dar a conocer al lector, qué es la moralidad administrativa y como se materializa en la cotidianidad del Estado para su correcto funcionamiento misional a través de la contratación administrativa.

De esta manera la investigación se ajusta a la misión de la Facultad de Derecho de la Universidad la Gran Colombia, en razón a que se emplearán las competencias de la

investigación jurídica, la crítica social, y la búsqueda de la prevalencia de los derechos y principios constitucionales dentro de un estado social de derecho.

Por su parte el programa de especialización en Contratación Estatal propone formar especialistas con conocimientos teórico - prácticos como uno de los instrumentos jurídicos indispensable para el desarrollo de las tareas públicas, habida cuenta de su estrecha vinculación con la prestación de los servicios públicos inherentes a la finalidad social del Estado, de esta manera se puede observar la necesidad e importancia de profundizar en el principio de la moralidad administrativa para una eficacia en la implementación y ejecución de los contratos estatales ya que se está velando y administrando recursos públicos, los cuales son bienes sagrados dentro de un Estado democrático.

Así mismo, esta investigación es viable por cuanto los recursos implementados son netamente teóricos, utilizando el análisis jurisprudencial y la indagación en la doctrina, información que es de fácil acceso aunque no lo suficientemente documentada a pesar del flagelo de corrupción que se da especialmente en el campo de la contratación, al haberse convertido en caldo de cultivo de quienes inescrupulosamente por carencia de principio éticos y morales han hecho de la necesidad a suplir por parte del estado su fortín personal. Igualmente, la investigación es pertinente ya que en el contexto académico no se ha profundizado en este principio, su alcance y su repercusión, por lo tanto, es necesario aportar a esta área del conocimiento.

De esta manera, la presente investigación se encuentra dirigida a toda la comunidad académica que le apasione el tema de la contratación estatal, y en especial a los funcionarios y particulares que en su labor requieran el conocimiento de la importancia de la aplicación del principio de la moralidad administrativa para el cumplimiento de los fines del Estado y su contribución a mejorar las buenas prácticas en la contratación administrativa, disminuyendo con ello la corrupción, las consecuencias de esta, así como las sanciones a que se ven abocados quienes infringen la ley -con lo cual incurren igualmente en la desviación de poder por su estrecha relación-, máxime al tratarse – la moralidad administrativa- de una acepción constitucional y por tanto de obligatorio obediencia y eje central como visor de las buenas prácticas contractuales que comportan pulcritud y honestidad para el cumplimiento de los objetivos y necesidades que el Estado debe suplir a fin de atender el principio rector del estado social de derecho que busca la satisfacción del bien común.



Capítulo I

MORALIDAD ADMINISTRATIVA EN LA ETAPA PRECONTRACTUAL

El principio de la moralidad administrativa en la contratación estatal y específicamente en la etapa precontractual, es determinante para evocación y aplicabilidad de los demás principios, pero en especial el de transparencia sobre el que se debe forjar la elaboración de los estudios determinantes de la estructuración del contrato.

Para poder estudiar este principio y su injerencia en el ámbito de la contratación administrativa, es necesario conocer su significado, origen, relación con otros temas, importancia, trascendencia, aplicabilidad y demás, toda vez que su surgimiento a pesar de ser intrínseco del ser humano por estar ligado a la moral como valor, fue necesario que se plasmara en la normatividad para su cumplimiento en respuesta a las prácticas fraudulentas que desangran al Estado, como consecuencia de la malversación de los recursos públicos desdibujando la característica constitucional de Estado Social de Derecho y con ello impidiendo la materialización de su creación en el máximo reglamento que además prevé mecanismos para la erradicación de prácticas de corrupción dentro de la función administrativa, así lo ha señalado la Corte Constitucional en sentencia C-088 de febrero 2 de 2000, M.P: Fabio Morón, al indicar:

“Constituye cabal desarrollo de la Carta Política, pues la prevalencia del interés general (art.1); la proclamación de un orden justo (art. 2) y la vigencia de los principios

axiológicos que en el Estado Social de Derecho guían la contratación pública como modalidad de gestión que compromete el patrimonio y los recursos públicos, cuya intangibilidad las autoridades están obligadas a preservar (arts.209) hacen, a todas luces, necesario que el legislador adopte mecanismos idóneos para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los responsables de la contratación estatal, con miras a la recuperación de la totalidad de las sumas que desvían del patrimonio público, a causa de la corrupción administrativa, en materia de contratación pública”.

Ahora bien, es preciso contextualizar al lector respecto a la precisión del concepto y de su evolución y para ello es necesario evocar las primeras discusiones que se plantearon acerca de los derechos colectivos que debía contener la norma constitucional entre otros la moralidad administrativa, a partir de la cual era entendida como “el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado por los funcionarios de conformidad con los principios y criterios señalados por la constitución y las leyes”. (GACETA CONGRESO,1996, 253).

El Consejo de Estado, precisó que: “la moralidad administrativa es un valor jurídico y político que se manifiesta en todas las formas de expresión de la voluntad del Estado”. (C.P. Enrique Gil Botero, 2007, SENTENCIA 901)

La moralidad administrativa como derecho colectivo tiene como fuentes la ley, los principios generales del derecho y el comportamiento que la sociedad califica como correcto para las instituciones públicas y sus funcionarios.

La moralidad administrativa en tal sentido es un concepto jurídico indeterminado, porque no se puede saber de manera inmediata si es aplicable al caso que se examina. Su contenido va más allá de la legalidad, pues involucra otros criterios que le exigen al juez calificar los comportamientos administrativos, a la luz de la moral exigible a quien administra la cosa pública.

Al respecto Camps Victoria en su libro *El Malestar de la Vida Pública* ha señalado:

“Creo que la justificación de esa intervención más activa a favor de la promoción de ciertos valores no debe ser muy distinta de aquella en que se apoya el estado de bienestar. De la misma forma que el estado de bienestar ha venido a corregir los abusos de un mercado que es ciego con respecto a la justicia, también es preciso transmitir valores que corrijan los excesos y desvíos de un comportamiento dirigido sólo al enriquecimiento y a la satisfacción individual” (1996, pg. 28)

De donde se deduce la importancia de la introducción tanto en el marco constitucional como jurídico del principio de la moralidad administrativa para contrarrestar el flagelo de la corrupción en todas sus gamas pero más aún que ésta haya adquirido el rango de derecho que se adentra en todas las ramas del poder público y trasciende incluso a los particulares que ejercen funciones administrativas, de allí que la moralidad administrativa sea el género de la moral pública.

Pero bueno, lo primero es saber qué se entiende por moral, porque como lo dice BLACKBURN, S. (2001) “Los seres humanos *somos seres morales*” y en esa concepción se emiten juicios dependiendo de las conductas ejercidas y apropiadas en la sociedad como buenas o malas y que no son más que la expresión de indignación, reproche y vergüenza.

KOHLBERG, L. (1984) consideraba que había *seis niveles de desarrollo moral*:

“El nivel 1 es el propio de seres humanos que apenas distinguen el bien del mal, que pueden respetar las reglas de su clan pero por temor al daño que el incumplimiento les generaría, no porque hayan considerado que esas reglas son justas o que promueven un bien social.

El segundo nivel es el propio de aquellas personas que asumen las normas si favorecen los propios intereses, que cumplen las normas por egoísmo, no por criterios superiores moralmente, como el bien común.

En los niveles 3 y 4 se encuentra la mayoría de la población, son los niveles propios de la ética convencional, el buen compañero y el buen ciudadano, respetuosos de las leyes y del orden establecido, no siempre son capaces de actuar de forma coherente si su reflexión exige implicarse en el cambio, luchar por la transformación, enfrentarse al *statu quo*.

Finalmente, en los niveles 5 y 6 se encuentra esa minoría que hace de la integridad un componente esencial de su vida y que trata de ser coherente en su comportamiento con los principios éticos universalmente válidos, como el respeto a

la dignidad de cada persona y a su autonomía, la defensa de la verdad y la búsqueda del bien común”.

De allí que sea imperioso que nuestra sociedad se fortalezca en el nivel 5 y 6 para alcanzar los resultados deseados en el Estado Social de Derecho que nos jactamos de repetir pero del que nos hemos alejado de manera ostensible y burda hasta el punto de negar la importancia de los principios y de la moral como brújula de las acciones que como servidores públicos y en general de habitantes del territorio Colombiano nos debe caracterizar y con ello impulsar instituciones impregnadas de la ética de lo público defensora acérrima de los recursos entregados para la satisfacción de las necesidades del interés general, como lo ha indicado HECLLO. *“Unas adecuadas instituciones, generan incentivos para el buen gobierno, además de desarrollo económico y calidad democrática, y desincentivan comportamientos oportunistas e inmorales”* (2008, pg. 22).

Pero surge el interrogante ¿cómo introducir y aplicar la moralidad administrativa en lo público?, la respuesta es a través de la ética pública y de allí la importancia que revierte lo señalado por Hilda Naessens quien sobre el tema puntualiza:

“La promoción de la ética en el servicio público está estrechamente vinculada con la transparencia, la cual actúa como elemento revelador del buen funcionamiento del Estado, promoviendo el comportamiento responsable de los servidores públicos. En este sentido, la ética pública adquiere dimensiones relevantes al construir una cultura de servicio público, haciendo de la transparencia una herramienta esencial en dicho proceso” (2010, Pg. 2).

Y a fin de ilustrar el tema igualmente señala el significado de ética y de ética pública:

La palabra ética proviene del griego *ethos*, que significa costumbre, hábito. En latín, la palabra costumbre se designa con el término *mos, moris*, que también se traduce como moral. Con base en estas etimologías, es común llamar moral a la ética. El carácter moral expresa el modo de ser del hombre por medio del cual éste conoce, juzga y actúa justa o injustamente. Moral y ética hacen referencia por tanto al modo de ser de las personas.

La costumbre o *ethos*, es decir, la ética, proyecta al ser humano hacia una finalidad, le hace autodeterminarse, dándole a su vida sentido y calidad. Por lo tanto, las normas a las que hace referencia la ética apuntan a su valor fundamental: lo bueno y lo justo.

Cuando la ética se aplica y se pone en práctica en el servicio público se denomina Ética Pública, también llamada ética para la política y la administración pública. “La ética pública señala principios y valores deseables para ser aplicados en la conducta del hombre que desempeña una función pública” (Bautista, 2000, Pg. 23).

De allí la importancia de establecerse los criterios que debe adoptar y seguir los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones para la consecución del bien común, colectivo o interés general por encima de los intereses egoístas e individualistas que fraccionan las pautas que como sociedad debe guiar su conducta en busca del desarrollo, convivencia, justicia e igualdad que permitan ofrecer servicios de calidad con oportunidad y

cobertura, que restituyan la credibilidad en la administración a través del resurgimiento de la confianza en el servidor como persona moral y con principios.

Es evidente que el pliego de condiciones, en su naturaleza jurídica, es un acto administrativo de manifestación unilateral de voluntad por parte de la administración pero con efectos vinculantes, “a través del cual la entidad del estado extiende una invitación para que quien ofrece el bien o servicio requerido por la entidad, presenten las propuestas que se ciñan a las circunstancias establecidas por el ente contratante, así lo ha plasmado”. (Consejo de Estado, 1999, Sentencia nº 12.344.)

De lo expuesto se puede evidenciar que se trata de un acto administrativo elaborado unilateralmente por la respectiva entidad estatal contratante, de carácter pre-negocial, es decir con antelación a la celebración del contrato estatal, como quiera que contiene los términos y condiciones para el perfeccionamiento del futuro contrato, sin embargo y de conformidad con los principios de transparencia y publicidad que irrigan la contratación estatal, se está adoptando una nueva modalidad para el diseño de los pre pliegos, consistente en audiencias preparatorias en donde participan los futuros oferentes o sencillamente quienes tiene el bien o servicio requerido (sea que quieran hacer parte o no en el proceso de contratación) y presentan sus aportes, observaciones y en especial el conocimiento para la construcción de dicho documento, de manera tal que se adviertan anticipadamente situaciones que sólo podrían evidenciarse una vez aquel sea publicado para ser ajustado mediante las observaciones, lo que conlleva en la práctica a un mayor desgaste, aunado a la insatisfacción de algunos futuros proponentes al considerar que los pre- pliegos han sido vulneratorios de

la objetividad y transparencia y con ello del principio de la moralidad administrativa que rige a los servidores públicos.

La citada práctica de audiencia para la elaboración de pre pliegos, evita suspicacias y por el contrario devuelve la confianza en las acciones de lo público y el reconocimiento del principio de transparencia, aunado a lo anterior cabe precisar que el acto administrativo que en principio es unilateral porque es elaborado por la entidad estatal contrate, también presentará en el futuro una variación en el concepto a partir de la entrada en vigencia del artículo art. 4º de la Ley 1882 de 2018 “que establece los pliegos tipo quitando la facultad de cada ente contante de elaborar los pliegos de conformidad con sus necesidades y requisitos propios, no obstante y para el objeto del presente escrito, es necesario señalar que el concepto de acto administrativo unilateral emanado de la administración se mantiene incólume, por lo que” se predica del mismo lo siguiente:

- Al ser un acto administrativo, debe cumplir con todos los requisitos que la ley dispone para este tipo de actos, así lo ha señalado el Consejo de Estado en la sentencia de 6 de abril de 2000, C.P. Olga Inés Navarrete, en concordancia con lo establecido en el art. 135 del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo - Ley 1437 de 2011-, en lo atinente a las causales de nulidad de los actos administrativos.
- Es un acto preparatorio elaborado de manera unilateralmente por la entidad estatal en el que se precisan los criterios y procedimientos del proceso de escogimiento, así lo ha determinado el Consejo de Estado (C.P. Giraldo, 2006, expediente No. 15005).

- En razón a lo expuesto, el pliego de condiciones contiene las bases del negocio jurídico bajo las cuales los interesados en la prestación de los bienes y servicios activos del mercado presentarán las ofertas a fin de contratar con el estado de conformidad con las necesidades establecidas por el aquel.

A fin de conocer los diferentes aspectos que debe contener la etapa pre contractual, abordaremos la temática a partir de los requisitos tanto formales como sustanciales del pliego así como la facultad para la modificación de aquellos por parte de la entidad estatal.

El Decreto número 1510 de 2013, por el cual se reglamenta el sistema de compras y contratación pública, en su art. 22, compilado en el artículo 2.2.1.1.2.1.3. del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015, fijó los aspectos mínimo que debe contener el pliego de condiciones:

- Una descripción técnica, detallada y completa del bien o servicio objeto del contrato.
- La modalidad de contratación, fijadas en el art. 2° de la Ley 1150 de 2007, reglamentadas por el Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015 en sus artículos 2.2.1.2.1.1.1. y siguientes.
- Los criterios de selección.
- Las condiciones de costo y calidad que debe tener en cuenta la entidad para lograr una selección objetiva de conformidad con el art. 5°, ley 1150 de 2007, art. 88 del Estatuto Anticorrupción (Ley 1474 de 2011) y y 2.2.1.1.2.2.2. del Decreto Único Reglamentario 1082 de 2015.

- Las reglas del procedimiento relativas a la presentación de las ofertas, evaluación y adjudicación del contrato.
- Las causales de rechazo de las propuestas.

Sobre este último aspecto el Consejo de Estado señaló que sólo es posible fijar causales de rechazo o de descalificación de las propuestas con fundamento en requisitos necesarios para la comparación de las mismas, de modo tal que, si la causal se basa en exigencias superfluas, inútiles y que nada tienen que ver con el contenido mismo de la oferta, no pueden servir de justificación para su rechazo (C.P. Fajardo, 2014, expediente No. 24845).

Igualmente hay que tener en cuenta que concurren otros requisitos llamados habilitantes, los cuales pueden ser objeto de subsanación por el oferente, luego, no cualquier falencia o defecto en la presentación de la propuesta puede dar lugar a su rechazo por parte de la entidad estatal.

De esta manera se advierte por el Consejo de Estado en sentencia del 4 de febrero de 2010, expediente No. 16.540, C.P. Mauricio Fajardo; sentencia de 14 de marzo de 2013, expediente No. 24.059, C.P. Mauricio Fajardo; y sentencia de 4 de junio de 2008, expediente No. 17783, C.P. Myriam Guerrero, que la entidad estatal únicamente podrá establecer en el pliego de condiciones las situaciones que dan lugar al rechazo de una propuesta a saber:

- 1.- Por causales fijadas en la propia constitución o en la ley.
- 2.- Cuando se trate de la omisión de documentos referentes a la futura contratación que sean necesarios para la comparación de las propuestas.

Ahora bien, cabe precisar que es en la etapa precontractual que se determinan los factores bajos los cuales se procederá a efectuar y materializar el contrato estatal, por ello la imperiosa necesidad de actuar bajo los principios que rigen la materia pues la observancia de todos y cada uno de ellos determinan el éxito en la satisfacción de la necesidad del Estado al momento de definir el objeto a contratar, de allí que de conformidad con la sentencia C 300 de 2012 se requiera la armonización y efectiva aplicación de los siguientes principios:

1.- Principio de planeación:

“El principio de planeación hace referencia al deber de la entidad contratante de realizar estudios previos adecuados (estudios de prefactibilidad, factibilidad, ingeniería, suelos, etc.), con el fin de precisar el objeto del contrato, las obligaciones mutuas de las partes, la distribución de los riesgos y el precio, estructurar debidamente su financiación y permitir a los interesados diseñar sus ofertas y buscar diferentes fuentes de recursos, está entonces directamente relacionado con los de economía, eficacia, racionalidad de la intervención estatal y libre competencia. De un lado, se relaciona con los principios de economía y eficacia (artículo 209 superior) y racionalidad de la intervención estatal (artículo 334 superior), pues los estudios previos no son solamente necesarios para la adecuada ejecución del contrato -en términos de calidad y tiempo, sino también para evitar mayores costos a la administración fruto de modificaciones sobrevinientes imputables a la entidad y que redunden en una obligación de restablecer el equilibrio económico del contrato sin posibilidad de negociación de los precios.”

2.- Principio de igualdad.

“Implica el derecho del particular de participar en un proceso de selección en idénticas oportunidades respecto de otros oferentes y de recibir el mismo tratamiento, por lo cual la administración no puede establecer cláusulas discriminatorias en las bases de los procesos de selección, o beneficiar con su comportamiento a uno de los interesados o participantes en perjuicio de los demás, prohibición para la Administración de imponer condiciones restrictivas, irrazonables y desproporcionadas para participar, de suerte que los interesados cuenten con idénticas oportunidades en un proceso de contratación.

3.- Principio de imparcialidad:

“Significa el deber de transparencia de la administración de actuar sin designio anticipado o prevención a favor o en contra de un posible oferente o participante por algún motivo o factor subjetivo de segregación irrazonable y desproporcionado, esto es, que no tengan una justificación objetiva y proporcional que fundamente el trato diferente”.

4.- Principio de publicidad:

“Significa anunciar, divulgar, difundir, informar y revelar las decisiones y su motivación para hacerlas saber a quienes va dirigida, de manera que puedan ser obligatorias, controvertibles y controlables”.

Todos estos principios en conjunto deben ser observados en la etapa pre contractual pues es en ella en la que se cimientan los actos administrativos subsiguientes, de tal manera

que garantizan el éxito que se busca cuando el estado satisface las necesidades de la comunidad a través de contratos ejecutados por personas diferentes a aquel y es en esta esta principalmente que entra en juego la autonomía de la voluntad (de quienes tiene a su cargo dicha labor), que es un concepto básico de la moralidad, y de acuerdo con Kant, toda persona sabe o tiene plena conciencia del deber ser y lo siente como un imperativo, teniendo entonces la posibilidad de actuar de acuerdo con dicho mandato interior o en contra de aquel, lo cual equivale a autorregularse, ya que “satisfacer el mandato categórico de la moralidad está en todo tiempo en el poder de cada cual”, por ello que se espere de los servidores públicos un accionar de acuerdo a las normas tanto morales como jurídicas ya que en sus manos se encuentra el manejo de los recursos públicos que demandan transparencia y honestidad de quienes el aparato estatal ha encomendado dicha labor.

Ahora bien, retomando el tema es necesario esbozar que el Consejo de Estado en lo atinente a la ausencia de estudios de prefactibilidad ha señalado, que dentro de los principios que desde siempre han informado la actividad contractual del Estado, ocupa especial lugar el de economía, y que una de sus manifestaciones es la planeación, en virtud de la cual la entidad estatal contratante está en el deber legal de conformidad con la Ley 80 de 1993 numerales 7, 12, 25 y 26 del artículo 25, e inciso segundo del numeral 1° del artículo 30, de elaborar, antes de emprender el proceso de selección del contratista, los estudios completos y análisis serios que el proyecto demande, los cuales inciden en la etapa de formación del contrato y por tanto con mayor relevancia en su etapa de ejecución.

Ha señalado la Corporación que no se puede licitar ni contratar la ejecución de una obra sin que previamente se hayan elaborado los planos, proyectos y presupuesto respectivos,

y determinado las demás especificaciones necesarias para su identificación. Esta determinación previa de las condiciones sobre las cuales se va a desarrollar el contrato conlleva obligatoriamente que los estudios y demás especificaciones permitan a las partes llevar a feliz término el objeto del contrato, en cuyo desarrollo los interesados pueden adelantar la actividad correspondiente dentro de un marco de confiabilidad recíproca de los factores y condiciones que la Administración ofrece y las condiciones y resultados que con base en ellos el contratista asume y que por lo tanto el deber de planeación, en tanto manifestación del principio de economía, tiene por finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica y así poder establecer la conveniencia o no del objeto a contratar; si resulta o no necesario celebrar el respectivo negocio jurídico y su adecuación a los planes de inversión, de adquisición o compras, presupuesto y ley de apropiaciones, según el caso; y de ser necesario, deberá estar acompañado, además, de los diseños, planos y evaluaciones de prefactibilidad o factibilidad; qué modalidades contractuales pueden utilizarse y cuál de ellas resulta ser la más aconsejable; las características que deba reunir el bien o servicio objeto de licitación; así como los costos y recursos que su celebración y ejecución demanden.

Conforme a lo anterior y en pocas palabras, el proceso contractual deberá estar precedido de los estudios técnicos, financieros y jurídicos que se requieran en orden a determinar su viabilidad económica y técnica, lo cual se plasma en los pre pliegos, de allí la importancia de realizar dicho accionar conforme a las normas jurídicas y si dejar de lado los principios morales tanto personales como de la sociedad.

Capítulo II

DESARROLLO JURISPRUDENCIAL DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA

El desarrollo jurisprudencial sobre el concepto y alcance de la moralidad administrativa como derecho colectivo ha estado a cargo de la Corte Constitucional y el Consejo de Estado. En el caso del órgano de cierre de la jurisdicción constitucional, los fallos relevantes sobre el tema se emitieron desde 1994 en adelante. Por su parte, los principales pronunciamientos del máximo tribunal de lo contencioso administrativo relativos a esta materia se producen entre los años 2000 a 2005, teniendo como base los avances de la Corte Constitucional sobre el tema.

A continuación, se presentan los fallos más importantes en cada una de estas jurisdicciones.

Sentencia de Constitucionalidad 046 de 1994 la moralidad, conforme al sentido constitucional “no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos sino que abarca toda la gama del comportamiento que la sociedad en un momento dado espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de absoluta pulcritud y honestidad”. (M.P. Muñoz)

La Corte reitera la prevalencia para la contratación estatal del interés general, dentro de un “orden justo” y bajo la aplicación de los principios del Estado Social de Derecho, donde se compromete tanto el patrimonio como los recursos públicos, los cuales deben ser

protegidos por las autoridades públicas a través de mecanismos idóneos que el legislador debe desarrollar para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial, originada en irregularidades que quebrantan la moralidad administrativa y generan perjuicios patrimoniales a causa de la corrupción administrativa.

En la Sentencia C-988 de 2006 el alto tribunal se refiere a la extensión de la moralidad como principio de toda la actividad estatal en virtud de los artículos 1 y 2 de la Constitución Política, lo que significa que la moralidad es inherente a la actuación de los servidores públicos y de los particulares que cumplen funciones públicas.

Cabe anotar que la moralidad es vista como un principio de rango constitucional que abarca el desarrollo del que hacer público y que determina una conducta específica de quien desempeña funciones públicas.

La Sentencia C-353 de 2009 se refiere a la necesidad de que las relaciones entre los órganos del Estado y sus funcionarios, se rijan por normas especiales que no solo permitan el desarrollo de las actuaciones públicas sino que a su vez protejan la “moralidad administrativa, la transparencia de la función administrativa, el buen nombre de la administración y garanticen la idoneidad, probidad, imparcialidad y eficacia de las actividades estatales, y prevea hechos y circunstancias que impiden a determinadas personas celebrar contratos con el Estado”. A partir de esta enunciación, la Corte apoya la existencia de un régimen de inhabilidades para contratar con el Estado, que opera como un “sistema de valores, principios y normas en aras de proteger la moralidad administrativa” y como un mecanismo determinante para asegurar una serie de calidades, como lo es la moralidad, en

aquellos que aspiran a ejercer una función pública, de manera que se asegure en el mayor grado el cumplimiento de los intereses generales del Estado.

El Consejo de Estado avanzó en la delimitación del concepto de moralidad administrativa, teniendo como referencia la definición de moral establecida previamente por la Corte Constitucional. En ese momento, la moralidad administrativa fue definida por el máximo órgano contencioso administrativo de la siguiente forma: “Conjunto de principios, virtudes y valores fundamentales aceptados por la generalidad de los individuos, que deben informar permanentemente las actuaciones del Estado, a través de sus organismos y agentes con el fin de lograr la convivencia de sus miembros, libre, digna y respetuosa, así como la realización de sus asociados tanto en el plano individual como en su ser o dimensión social”. (C.P. LEYVA, 2001, Radicación: AP-054.)

La providencia enfatiza en que la existencia del deber ciudadano de contribuir al financiamiento del Estado otorga el derecho correlativo a exigir transparencia en el manejo de los recursos públicos.

En el mismo año se destaca el fallo AP-17017, que a partir de su expedición se convirtió en referente jurisprudencial por dos razones fundamentales la referencia específica a la relación entre corrupción y moralidad administrativa, y la calificación del derecho colectivo a la moralidad administrativa como una norma penal en blanco.

La mencionada sentencia parte afirmando que la moralidad administrativa es un principio de la función pública concretado en la Constitución Política, aclarando que el hecho de ser calificada como tal permite establecer que el derecho es un “mecanismo garante de la

moral”, lo cual no obsta para que dentro del sistema normativo se establezca una delimitación de las esferas tanto jurídica como moral.

Al referirse a la relación entre corrupción y moralidad administrativa, el fallo toma en consideración diversas posiciones doctrinales para señalar que la moralidad administrativa se encuentra ligada de forma implícita a la corrupción, concepto que a su vez está relacionado con el “menoscabo de la integridad moral”.

Teniendo en cuenta el anterior planteamiento, la sentencia aludida señala que en la actualidad se avanza en la inclusión dentro de los respectivos ordenamientos jurídicos de herramientas eficaces de lucha contra la corrupción y, para el caso colombiano, “el ordenamiento jurídico -entre otros sistemas de regulación y sanción- debe proveer a la sociedad de mecanismos para erradicar las conductas corruptas del escenario de las relaciones administrativas” y expone una definición del término que denomina corrupción administrativa, de la siguiente forma.

“La corrupción administrativa se ha convertido en una preocupación social que se refleja en la producción de normas que intentan contrarrestar sus efectos nocivos para el bien común. Tales normas, por supuesto, suponen una intervención jurídica en los campos de la moral, lo cual es *per se* complejo, dado que la corrupción no se reduce a una mera contradicción de la ley en el ejercicio de una función pública, sino que se trata de una fenomenología de contracultura que se filtra en el tejido social, viciando las relaciones entre los administradores y los administrados; se trata de la degradación de la autoridad de la que ha sido investido un funcionario, con la pretensión de obtener algo a cambio”. (CAPARROS. 2000. Pg. 17).

El CONSEJO DE ESTADO ha indicado que la Moralidad administrativa es “el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo a la legislación vigente, con la diligencia y cuidado propios de un buen funcionario” (C.P. BARBOSA ORTIZ, 2001, AP 52001 23 31 000 2000 0121 01)

De allí se puede vislumbrar que el Consejo de Estado hace un intento por trasladar la figura del buen padre de familia establecida en el derecho civil para equipararla a la del buen funcionario y poder entonces endilgar la responsabilidad propia de aquel al inobservar la ley.

La Sección Tercera del Consejo de Estado en fallo emitido en junio de 2005, estableció que la vulneración a la moralidad administrativa “surge cuando se advierte la inobservancia grosera, arbitraria y alejada de todo fundamento legal, de las normas a las cuales debe atenerse el administrador en el cumplimiento de la función pública”. (CONSEJO DE ESTADO. 2005, AP-720)

En dicha providencia se argumenta que la conducta creadora de la afectación a la moralidad debe incorporar el elemento de antijuridicidad entendido como la intención manifiesta del funcionario del vulnerar los deberes que debe observar en los procedimientos a su cargo.

Concomitante con lo expuesto y retomando el tema principal de la moralidad administrativa en la contratación estatal, establecido en la Constitución Política de Colombia y en el artículo 3 de la Ley 80 de 1993, se puede deducir que este es un derecho colectivo

que el servidor público quebranta cuando presenta comportamientos inmorales que conllevan a la corruptela en la contratación, originados en la falta de ética y principios morales, aunados a la inexistencia de controles eficientes y la complicidad activa o pasiva, ya sea por ser partícipe o al obrar por temor a represalias.

De allí la imperiosa necesidad de fijar parámetros que desarticulen las prácticas contrarias a la moralidad administrativa y a la ética de lo público que generan la desviación de recursos y empobrecen aún más al Estado, afectando gravemente a la comunidad destinataria de la contratación estatal, lo cual no se logra si no se cambia la mentalidad del servidor público y del particular y se implementan controles eficientes para el monitoreo de la actividad, se denuncian los actos de corrupción y se judicializan ejemplarmente dichas acciones contrarias al ordenamiento jurídico.

Es diáfano que con la celebración de un contrato se pueden vulnerar derechos colectivos como el de la moralidad administrativa, así lo ha establecido el Consejo de Estado en diversos pronunciamientos jurisprudenciales donde reconoce que el principio de planeación forma parte de los deberes de las entidades estatales. Para la jurisprudencia la moralidad tiene los siguientes significados: no es sinónimo de legalidad y no es un concepto subjetivo; por el contrario, una demostración de inmoralidad es el desvío de poder, así que adicional a la demostración de la ilegalidad de la actuación se requiere probar el desvío de poder.

El CPACA sobre la Acción de Moralidad Administrativa limita la competencia del juez popular y crea un requisito de procedibilidad que consiste en la obligación de quien va a interponer la acción, de requerir a la entidad sobre la violación del principio de moralidad y luego sí entonces se interpone la acción correspondiente, salvo un caso de violación inminente que requiera la intervención judicial y en este caso deberá quedar la respectiva sustentación de los motivos en la demanda. Si no se atiende este requisito de procedibilidad el juez administrativo tendrá la facultad de rechazar la demanda.

“Vistas las anteriores disposiciones constitucionales y legales, la moral administrativa es un derecho e interés colectivo que permite el ejercicio de la acción popular, especialmente si se trata de proteger la contratación administrativa” (Camargo, 2002, pp. 121 a 124).

Desde que la Sección Tercera del Consejo de Estado asumió la competencia para estudiar la Acción Popular de Moralidad Administrativa, ha sido congruente en cuanto a la competencia del juez popular; esto es, que le corresponderá a aquel “evaluar la existencia o no de violación del derecho colectivo invocado, al tiempo que habrá de determinar la medida procedente por adoptar, toda vez que la violación del mismo no está necesariamente determinada por la ilegalidad del contrato”.

De allí, el juez popular puede tomar medidas como la suspensión de la ejecución del contrato hasta tanto se defina la legalidad del mismo, lo anterior en consonancia al texto de la Ley 472 de 1998 en sus artículos 9, 15, 34 y 40 que permiten llegar a la conclusión que los contratos del Estado son susceptibles de evaluación por parte del juez popular cuando con

aquellos se vulnere o amenace la vulneración de un derecho colectivo, siendo pertinente incluso examinar la validez del contrato, ordenar suspender sus efectos o inclusive declarar su nulidad, siempre y cuando se trate de nulidad absoluta, en tanto que esta hipótesis se acompasa mejor a las otras preceptivas que gobiernan la materia en tanto que sólo ésta puede ser declarada oficiosamente, a tiempo que –con su ocurrencia– resulte más clara la eventual vulneración de un derecho o interés colectivo. (C.P. Saavedra, 2010, expediente AP-01588-01.)

Sin embargo, aclara el Consejo de Estado, que si cursa proceso ante el juez natural del contrato, el juez popular debe ser cuidadoso en tomar las medidas del caso, como podría ser no decretar la nulidad, sino suspender provisionalmente la ejecución del contrato hasta tanto se defina la legalidad del contrato en el proceso. Es por ello que en la acción popular no operaría la excepción de pleito pendiente.

Por otra parte, la Corporación también se pronuncia en esta jurisprudencia acerca de la definición de moralidad administrativa y empieza por señalar que se “ha entendido como contraria a la moralidad administrativa toda actuación no coherente con el interés de la colectividad y, en particular, con los fines que persiguen las facultades asignadas al funcionario que las ejerce”. Para desarrollar de mejor manera esta definición, el Consejo de Estado se apoya en jurisprudencia anterior en la que señaló que la moralidad administrativa no se encuentra definida en la Ley 472 de 1998, pero en los antecedentes de la norma, el legislador justifica la norma señalando que se entenderá por moralidad administrativa, el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo con la legislación vigente, con la diligencia y cuidado propio de un buen funcionario. Por lo tanto,

la moralidad administrativa persigue el manejo adecuado del erario público y, en general, que los funcionarios públicos asuman un comportamiento ético frente al mismo, pues los servidores públicos pueden incurrir en conductas que la generalidad de la población tacharía de inmorales, o en otras que podrían ser sancionadas disciplinaria, fiscal o penalmente.

Para el Consejo de Estado, en consonancia con el artículo 9° ibidem, al ocuparse de la procedencia de las acciones populares, establece que éstas proceden contra toda acción u omisión de las autoridades públicas que hayan violado o amenacen violar los derechos e intereses colectivos, supuesto normativo que evidentemente cobija a la actividad contractual del Estado como una modalidad de gestión pública que ha de guiarse entre otros por los principios de moralidad, eficacia, economía, imparcialidad y publicidad, en tanto aquella se constituye en un instrumento básico para el cumplimiento de los fines del Estado.

Se reitera que la jurisprudencia ha señalado que los negocios jurídicos en el que haga parte el Estado son manifestación diáfana de la función administrativa, por lo tanto se tiene que todo contrato estatal como expresión de la función administrativa consagrada en el artículo 209 de la Constitución Política, tanto en su celebración como en su ejecución busca el cumplimiento de los fines estatales, de tal manera que los contratistas colaboran en el logro de los mismos y, en consecuencia, cumplen una función social que implica obligaciones conforme lo plasma el artículo 3° de la Ley 80 de 1993, o lo que es igual, las partes convergen en la satisfacción de un interés público como lo afirma Vedel, porque el objetivo perseguido por la Administración ‘debe ser siempre un objetivo de interés público’, por ser éste el fin de

la actividad del Estado. (Consejo de Estado, 2005, radicación 25000-23-26-000-20020121601 (27.921))

Ahora bien, el artículo 4° de la Ley 472 de 1998, norma que cataloga la moralidad administrativa como derecho colectivo, presenta similitud a la norma en blanco del derecho penal o disciplinario, pues contiene elementos cuya definición se encuentra, o debería encontrarse, en otras disposiciones, de manera que para aplicar la norma en blanco, el juez debe sujetarse a lo que prescribe la norma remitida respecto del concepto no definido en aquella, sin embargo cabe precisar que no se trata de una definición conceptual, sino del desarrollo específico y concreto que del mismo se ha realizado en alguno de sus aspectos.

Señala el Consejo de Estado, “en tesis que ha sido constantemente reiterada, que en un Estado pluralista como el que se identifica en la Constitución de 1991 (art. 1°), la moralidad tiene una textura abierta, en cuanto de ella pueden darse distintas definiciones. Sin embargo, si dicho concepto se adopta como principio que debe regir la actividad administrativa (art. 209 *ibídem*), la determinación de lo que debe entenderse por moralidad no puede depender de la concepción subjetiva de quien califica la actuación, sino que debe referirse a la finalidad que inspira el acto de acuerdo con la ley” (2002, exp. AP-059).

La jurisprudencia de la Corporación ha ido precisando el concepto de moralidad administrativa, como derecho colectivo que puede ser defendido por cualquier persona, del cual se destacan estas características: “a) es un principio que debe ser concretado en cada

caso; b) al realizar el juicio de moralidad de las actuaciones, deben deslindarse las valoraciones sobre conveniencia y oportunidad que corresponde realizar al administrador de aquellas en las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación; c) en la práctica, la violación de este derecho colectivo implica la vulneración de otros derechos de la misma naturaleza”.

Igualmente el Consejo de Estado, reitera la utilidad del principio de legalidad a la hora de determinar la violación del derecho colectivo a la moralidad administrativa, en tanto la conclusión de su vulneración no depende del concepto personal del juez sobre lo que considera moral, sino de la justificación que la actuación cuestionada encuentre en el ordenamiento jurídico, eliminando así cualquier miramiento de carácter subjetivo del juez en el análisis y decisión sobre el referido derecho. (2005, exp.: AP-720)

Posteriormente, el Consejo de Estado precisa que el concepto y alcance del “derecho a la moralidad administrativa” es de origen jurisprudencial y para ello hace referencia a pronunciamientos anteriores en donde señaló que es preciso tener en cuenta dos aspectos primordiales: primero que la moralidad no es sinónimo de legalidad, por lo cual no se puede confundir esos dos conceptos pues ello conllevaría a negar la existencia del concepto de moralidad como autónomo, puesto que si se subsume en la concepción de legalidad, pues no habría espacio para poner en marcha los mecanismos judiciales contencioso administrativos diferentes a la acción popular puesto que aquellos serían suficientes y por lo cual no se justificaría la existencia de dicha acción para su protección, pues bastaría que se adujera la

vulneración del principio de legalidad para entablar el respectivo medio de control judicial, con el trámite que estos contemplan en detrimento de una acción más expedita y eficaz.

En segundo lugar, la moralidad no puede entenderse bajo el concepto de subjetividad, de allí que no es permitido que el juez juzgue la actividad administrativa, bajo una óptica personal de acuerdo a su concepción de moralidad, por cuanto las decisiones sería tomadas de diferente manera de acuerdo a cada operador y cada circunstancia de conformidad con la voluntad y conciencia, de allí que para llegar a construir el concepto fue necesario concurrir a los diversos métodos de interpretación y de aplicación de los principios constitucionales plasmados en cuantiosas decisiones jurisprudenciales:

- (i) Con respecto al método histórico, se indica que para el legislador la moralidad administrativa consiste en el derecho que tiene la comunidad a que el patrimonio público sea manejado de acuerdo con la legislación vigente, con la diligencia y cuidado de un buen funcionario.
- (ii) Luego en el método de interpretación teleológico, se indica que moralidad debe referirse a la finalidad que inspira la actividad de la administración, por lo tanto se considera como inmoral toda actuación que no responda al interés de la colectividad y específicamente a los fines que se buscan, por ello hay una estrecha vinculación entre inmoralidad y desviación de poder,
- (iii) Para el Consejo de Estado igualmente es significativo el criterio constitucional del concepto de moralidad tomando lo señalado por la Corte Constitucionalidad “no se circunscribe al fuero interno de los servidores públicos, sino que abarca toda la gama del comportamiento que la

sociedad, en un momento dado, espera de quienes manejan los recursos de la comunidad y que no puede ser otro que el de diligencia, cuidado, absoluta transparencia, pulcritud y honestad”

- (iv) El carácter del derecho colectivo de la moralidad supone que el juicio de moralidad debe deslindarse de las valoraciones de conveniencia y oportunidad que efectúe el administrador, de las que se desconozcan las finalidades que debe perseguir con su actuación.
- (v) La moralidad administrativa tiene una asociación con la defensa del patrimonio público y a la lucha contra la corrupción administrativa. Se expresa que la moralidad administrativa implícitamente hace referencia a la corrupción, pues esa última significa menoscabo de la integridad moral.
- (vi) También se entiende la moralidad como el conjunto de valores, principios y virtudes fundamentales aceptados por los individuos y que deben informar las actuaciones del Estado.
- (vii) Igualmente es importante lo resuelto en fallo reciente donde se establece que la antijuridicidad de la conducta o de la omisión es determinante para el análisis de la moralidad administrativa.

Se ha señalado que la sola desatención de los trámites, procedimientos y reglamentos establecidos normativamente para el ejercicio de la función pública, en que el encargado de la misma incurra, no lleva a concluir automáticamente y sin fórmula de juicio, la vulneración al derecho colectivo a la moralidad administrativa; es necesario además, que de la conducta trasgresora del ordenamiento establecido pueda predicarse antijuridicidad, entendido este

elemento como la intención manifiesta del funcionario de vulnerar los deberes que debe observar en los procedimientos a su cargo.

Aunado a lo expuesto, el Consejo de Estado ha establecido que la vulneración del derecho colectivo a la moralidad administrativa era necesaria la concurrencia de tres elementos:

- 1) la existencia de unos bienes jurídicos afectados con la conducta de quien ejerce la función administrativa;
- 2) una forma clara de afectación, y
- 3) una reacción jurídica necesaria frente a la lesión. Jurisprudencia referida por el Consejo de Estado (2002, expediente AP-0007).

Por otro lado el Consejo de Estado señala:

“En síntesis, puede decirse que la afectación a los bienes jurídicos relacionados con la moralidad administrativa no puede suponerse si no verificarse y para ello se necesita una acción, es decir una materialización de la función administrativa como acontece con los actos, los contratos y en algunas oportunidades las omisiones. No debe confundirse, sin embargo, esta verificación de la acción de la función administrativa, con las calificaciones de dolo y culpa que guardan relación con la intención y diligencia de la conducta y no con la revisión de la forma como ésta se manifiesta”.(2002, expediente AP-518)

Concomitante con lo anteriormente expuesto, la Jurisprudencia del Consejo de Estado, sentencia de 30 de agosto de 2007, expediente AP-0009, Sección Tercera, reiterada en sentencia de 5 de marzo de 2008, expediente AP-1402, Sección Tercera indica:

“En síntesis, hoy en día es posible desentrañar la moral administrativa en varios lugares, unos más comunes que otros, unos más complejos que otros, unos más grandes que otros: i) al interior de la norma positiva -la Constitución, la ley, los reglamentos y en general cualquier norma del ordenamiento jurídico que desarrolle un precepto moral-: lugar en el cual, comúnmente, buscan los abogados la moralidad pública; ii) en los principios generales del derecho y en los concretos de una materia, los cuales mandan, desde una norma, actuar de un modo determinado, aunque menos concreto que el común de las normas positivas. Esta fuente de la moralidad administrativa es menos precisa, pero no por ello menos concreta en sus mandatos. Admite, por esta misma circunstancia, un alto nivel de valoración, pero sin tolerar el capricho. Finalmente, iii) la moral administrativa también se halla por fuera de las normas, pero dentro del comportamiento que la sociedad califica como correcto y bueno para las instituciones públicas y sus funcionarios, en relación con la administración del Estado.

Esta fuente de la moral administrativa exige del juez mayor actividad judicial, pero con ayuda de la razón y del sentido común ético, puede calificar los distintos comportamientos administrativos a la luz de la moral exigible de quien administra la cosa pública. Este lugar, más abstracto aún que el anterior, exige una ponderación

superior, en manos del juez, de la conducta administrativa, a la luz de la ética pública”.

(2007, expediente AP-0009; 2008, expediente AP-1402)



UNIVERSIDAD
La Gran Colombia

Capítulo III

CÓMO LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA INCIDE EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL

Es evidente que el principio de moralidad administrativa se estableció para impregnar de transparencia y objetividad todas las actuaciones de los servidores públicos y de los particulares que ejercen función pública en cada una de sus actuaciones, por lo que no es ajeno dicho principio al accionar dentro de la contratación estatal y específicamente desde la etapa pre contractual a partir de la definición de la necesidad requerida por el Estado y objeto de la futura contratación, seguido por la elaboración de los pre pliegos.

Es pues es en estas dos actividades principalmente (determinación de la necesidad y los pre pliegos) que se esbozan las reglas y lineamientos que definirán la contratación y por ende se fijan los parámetros dentro de los cuales el contratista debe desarrollar el objeto contractual, permitiendo entonces que el éxito y cumplimiento de los lineamientos contractuales tenga un porcentaje muy alto de satisfacción tanto en su ejecución como el lapso establecido, consintiendo entonces que la necesidad sea suplida a cabalidad con estándares de calidad y eficacia.

Es tan importante la observancia del principio de la moralidad administrativa en la etapa pre contractual porque es a partir de allí que se estructura el proceso de contratación, es dicha etapa en la que se forjan los cimientos que permitirán que la necesidad requerida para suplir mediante esta modalidad cumplan con las expectativas que se vislumbran a futuro, resguardando los recursos públicos y prestando un adecuado servicio a la comunidad

quienes son en últimas de una u otra manera los destinatarios de la función administrativa desplegada por el Estado.

La moralidad administrativa constituye uno de los principios que orientan el ejercicio de la función pública, lo cual implica que los funcionarios que tienen a su cargo el manejo de dineros públicos tienen el deber de velar por la transparencia en la administración y distribución de los mismos para la satisfacción de las necesidades colectivas, que constituyen el fin primario de todo estado de derecho habida consideración al hecho de que su cobertura implica la obtención del beneficio general.

Así mismo, es pertinente hacer referencia al artículo 95 de la Constitución Política que consagra en su numeral 9° el deber de todos los ciudadanos de contribuir al financiamiento de las inversiones y gastos que efectúa el Estado dentro de los parámetros de equidad y justicia, y por ende tendrán el derecho a reclamar a los funcionarios claridad en su manejo y correcta destinación en todas las actividades donde se afecte el patrimonio público, derecho que ha sido reconocido por la Corte Constitucional, con ocasión del estudio de constitucionalidad del artículo 40 de la Ley 472 de 1998, y que se transcribe a renglón seguido:

“Constituye cabal desarrollo de la Carta Política, pues la prevalencia del interés general (art. 1°.); la proclamación de un orden justo (art. 2°.) y la vigencia de los principios axiológicos que en el Estado Social de Derecho guían la contratación pública, como modalidad de gestión que compromete el patrimonio y los recursos públicos, cuya intangibilidad las autoridades están obligadas a preservar (art. 209)

hacen, a todas luces, necesario que el legislador adopte mecanismos idóneos para hacer efectiva la responsabilidad patrimonial de los responsables de la contratación estatal, con miras a la recuperación de la totalidad de las sumas que se desvían del patrimonio público, a causa de la corrupción administrativa, en materia de contratación pública. Es de todos conocido que la corrupción administrativa es uno de los más devastadores flagelos que carcomen el patrimonio público, y que ésta ha encontrado terreno fértil principalmente en el campo de la contratación pública, en el cual ha alcanzado en el último tiempo niveles insospechados, y que, por esa vía, cuantiosísimos recursos públicos resultan desviados de la inversión pública social, con grave sacrificio para las metas de crecimiento económico y de mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de los colombianos”⁵⁸. Concluye así el Consejo de Estado que la adjudicación, celebración, ejecución y liquidación de los contratos configura una típica acción de la Administración (función administrativa) que puede amenazar o causar agravio a derechos o intereses colectivos y en esa medida es válido concluir que son generadores de la acción popular (inciso segundo del artículo 40 de la Ley 472 de 1998, en consonancia con los artículos 9, 15 y 18 de la misma ley)”. (Corte Constitucional, sentencia C-088, 2000)

Concluye así el Tribunal que por manera que la contratación estatal en tanto compromete intereses colectivos de diversa índole (moralidad, patrimonio público, entre otros) es posible de ser estudiada en sede popular.

“La violación del derecho a la moralidad administrativa implica siempre la vulneración por parte de los servidores públicos de la Constitución o la ley, (234 Revista digital de Derecho Administrativo, n.º 4, segundo semestre/2010, pp. 195-262 Ernesto Matallana Camacho) por la omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones (art. 6 Constitución Política), pero no siempre la vulneración del principio de legalidad implica la violación de la moralidad administrativa, pues para que tal consecuencia se produzca es necesario, además, que la decisión u omisión cuestionada se hayan realizado con desviación de poder, o con un interés ajeno al que debe inspirar el acto. (Tribunal Administrativo, 4 noviembre de 2004).

Por su parte en el art. 3º de la Ley 1437 de 2011 se indica como principio, que las actuaciones administrativas se desarrollarán entre otros con arreglo al principio de moralidad y en su numeral 5º se establece que en virtud del principio de moralidad, todas las personas y los servidores públicos están obligados a actuar con rectitud, lealtad y honestidad en las labores administrativas designadas para su ejecución.

En efecto, es sabido que en el proceso de adjudicación, celebración, ejecución y liquidación de los contratos, se pueden presentar acciones y omisiones que pueden amenazar o causar agravio a derechos o intereses colectivos (inciso segundo del artículo 40 de la Ley 472 de 1998, en consonancia con los artículos 9º y 15 de la misma ley), pero para ello no basta la simple ilegalidad de la actuación, sino que a ésta deben sumarse circunstancias y señalamientos de contenido subjetivo contrarios a los fines y principios de la Administración

Pública, como lo serían la deshonestidad o la corrupción, imputaciones que deben ser serias, fundadas y soportadas en medios probatorios allegados oportunamente al proceso, dado que cualquier tacha sobre inmoralidad administrativa en la que estén ausentes las acusaciones de tal aspecto, no tienen vocación de prosperidad, así lo ha señalado el Consejo de Estado- (2008, AP-2005-00005).

La Carta Política produce un cambio en el concepto de función pública, al destacar que los funcionarios están al servicio de la comunidad, originando así un mayor grado de responsabilidad e impartiendo pautas para el cumplimiento de las funciones caracterizado por el buen trato respecto de los recursos públicos, cobrando así mayor relevancia el principio de la moralidad en el entendido que aquellos, en cada una de sus actuaciones, deben ser honestos, transparentes, éticos y pulcros.

Los servidores públicos deben comportarse como personas de bien, que no realizan conductas que la sociedad no aprueba, deben ser respetuoso de las formalidades y finalidades del ordenamiento jurídico, involucrando entre otras aristas, el impecable manejo de los recursos públicos, de conformidad con la legislación vigente, así como la realización de una gestión administrativa que cumpla con los principios, reglas y valores contenidos en la Constitución Política, la ley y la jurisprudencia.

Es precisamente de la introducción constitucional del principio de moralidad en las actuaciones de los servidores públicos, que el plurimencionado principio tiene directa

incidencia en la gestión de la contratación estatal, no solo como principio autónomo sino concomitante con otros, entre ellos y principalmente con el principio de legalidad, el cual implica que las actuaciones de los servidores públicos se desenvuelvan con el propósito de la satisfacción el interés general, bajo los estándares de honestidad, lealtad y acatamiento a la ley para que se logre la finalidad del buen funcionamiento y cumplimiento de los fines del Estado.

En consonancia con lo expuesto es evidente que para el cumplimiento de los fines estatales y ante la imposibilidad de satisfacción de manera directa de las necesidades que deben cubrirse a la comunidad, se requiere que otros las suplan a través de la figura de la contratación estatal, entregándole a los servidores del Estado la facultad para determinar en primer lugar la necesidad y en segundo lugar efectuar los estudios necesarios a fin de establecer los parámetros, requisitos, recursos y demás aristas a plasmar en los pre pliegos que en últimas serán la base de la contratación.

De allí que dicha labor requiera que en su formulación y elaboración predominen los principios de la contratación establecidos en la ley pero que además quienes intervienen como servidores públicos tengan principios éticos y morales bien definidos para que su actuar sea pulcro, recto y transparente, lo que redundará en que los fines del estado a través de la contratación sean cumplidos a cabalidad y los recursos públicos no sean objeto de malversación o que termine en beneficio del bien particular.

La moralidad administrativa tiene estrecha e íntima relación en los resultados de la contratación estatal ya que como quiera que dicho principio predica que en cabeza de todos los funcionarios se observe una conducta de lealtad, transparencia y honestidad en el ejercicio de sus funciones administrativas en general pero especialmente en el manejo de los recursos públicos a fin de que estos se encuentren alejados de actuaciones indebidas y amañadas que favorezcan sus propios intereses.

En la contratación estatal se exige del servidor la misma pulcritud con que actúa un buen padre de familia -como lo señala la normatividad civil- a fin de que sus actuaciones desde el mismo momento de determinar la necesidad de la contratación sea de nitidez y claridad, significado con ello que los recursos públicos se invertirán en necesidades reales y no como simple excusa para ejecutar el presupuesto asignado.

Aunado a lo anterior es preciso que los respectivos estudios den claridad de las características del bien o servicio, sus condiciones de ejecución y a modalidad de contratación que se ajusta para el caso concreto de conformidad con el objeto a contratar y el presupuesto destinado para ello. Esto implica que desde un inicio no se favorezca con amañamiento de los pre pliego a una determinada persona que presentará su oferta en el proceso contractual y que de conformidad con los requisitos precisamente establecidos, tiene un alto porcentaje de adjudicación por cuanto quienes podrían ser oferentes quedan relegados como consecuencia de las condiciones específicas que sólo aquel (para quien se elaboraron los pre- pliegos) puede cumplir al momento de la adjudicación.

Además de la palpable ilegalidad, dichas prácticas traen consigo un alto porcentaje de fracaso en la ejecución del contrato ya que buena parte de los recursos destinados para el desarrollo del objeto contractual se encuentran comprometidos para el pago de favores a un número grueso de personas involucradas en el favorecimiento, desdibujándose tanto la moral- entendida ésta como lo que es debido-, al igual que la ética que tiene que ver con los principios rectores de la conducta humana.

Reviste gran importancia en la etapa precontractual que el servidor público actúe bajo los parámetros de la moralidad a fin de evitar como lo señala Abelardo Hernández, la desviación del cumplimiento de las exigencias legales del cargo hacia el beneficio propio del funcionario respectivo, cuyo deber es obrar de acuerdo con dichos cánones teniendo como objetivo la satisfacción de los intereses generales, porque maneja recursos públicos y no puede apropiárselos, situación que se conoce como corrupción vocablo respecto del cual Rezzoagli señala:

“existe corrupción en la contratación administrativa cuando hay un uso desviado del poder público en beneficio del propio funcionario, o de alguna organización, partido político o empresa comercial a la cual se encuentra vinculado” (2005, Pg. 57).

De allí que la corrupción consista en inobservar los principios que rigen la contratación estatal y la función pública a fin de satisfacer el interés personal, ya sea de manera directa o indirecta o por interpuesta persona, contraviniendo el fin principal del

Estado que es la preponderancia del interés general sobre el particular predicable a toda persona pero especialmente a los servidores públicos y particulares que prestan función pública, de allí la severidad de las normas para este tipo particular de sujetos .

La moralidad administrativa se ve reflejada en la contratación estatal cuando en las diversas fases de la actividad contractual del estado se da acatamiento a cabalidad de los diferentes principios, lo que responde al cumplimiento legal como consecuencia de una formación moralmente definida del servidor público que no permite la desviación o acomodo de los principios rectores de la actividad administrativa y por ende la actuación se caracteriza por la máxima diligencia que se ve reflejada desde los estudios previos necesarios para garantizar la seriedad del objeto a contratar y la destinación correcta de los recursos destinados para responder la satisfacción del bien común a suplirse con la contratación, hasta la etapa pos contractual.

Al respecto Colombia Compra Eficiente (CCE) ha señalado: “La veracidad y calidad de la información sobre las condiciones técnicas contenidas en el pliego de condiciones, es una de las obligaciones del contratante, implícitas en el objeto contractual, requeridas para la elaboración de la oferta”, de tal manera que son diversas aristas que debe tener en cuenta el servidor público al momento de elaborar los pre pliegos incluida la claridad en el lenguaje puesto que es posible que el pliego de condiciones contenga ciertos vacíos o lagunas que den lugar a dudas siendo preciso acudir a los postulados fijados por el legislador para su interpretación o que establezca en aquellos, requisitos que son innecesarios o imposibles de

cumplir por los proponentes. Los criterios establecidos en los pliegos de condiciones deben ser útiles, indispensables y determinantes para el propósito de comparar los aspectos sustanciales de los ofrecimientos.

De lo expuesto, se puede vislumbrar que al manejarse en la contratación recursos públicos es menester que quienes tiene a su cargo de definición de los pre pliegos y en general la actividad contractual sean capaces de rechazar las acciones de corrupción que tanto afectan a la contratación pública y que han conllevado a una crisis sin igual en los últimos años en el país, afectando a la población en general pero especialmente a la más vulnerable al desviarse los recursos como consecuencia de la corrupción que tiene origen en las prácticas inmorales de quienes tienen en su manos tan loable labor de servir a la comunidad.

Es tan nociva la corruptela que según los estudios realizados en el marco de la contratación estatal que el 91 por ciento de los empresarios afirman que de manera secreta se ofrecen dádivas para obtener contratos, y los montos pueden alcanzar en promedio el 17,3 por ciento del valor del contrato, aunado a que el 58 por ciento afirman que si no se pagan sobornos, se pierden negocios, situación que tiene origen en la transgresión e inobservancia del principio constitucional de la moralidad administrativa que se origina desde el momento en que se define la necesidad - pues en ocasiones es falsa, una veces por decisión y otras por el retraso en la ejecución del presupuesto, lo que conlleva a que a fin de evitar que para la siguiente anualidad aquel sea castigado se crean necesidades inexistentes, pues la normatividad no propende por el ahorro sino por la ejecución y gasto.

Según Transparencia Colombia, una de las áreas específica de las contrataciones en las cuales se presentan la inobservancia de los principios (entre ellos el de la moralidad administrativa) es en la definición de los términos de referencia, llegándose a encontrar pliegos de condiciones casi hechos a la medida de un determinado proponente, señala igualmente que otro problema es la utilización de excepciones a los procesos licitatorios, aprovechándose del esquema de contratación del Estado para beneficiar intereses particulares ya sean los propios del servidor público o los que puede extender a terceros, como en los casos de familismos o amiguismo.

De los diferentes análisis realizados por universidades como por la contraloría se puede deducir que a pesar de la implementación de normatividad rigurosa para evitar que los recursos de la contratación sean utilizados de manera indebida, la corrupción está a pedir de boca, lo que significa que el problema no radica en las leyes sino en las personas que tienen a su cargo y disposición el uso de los recursos públicos y que por no tener una cultura de respeto por lo público y carencia de principios éticos y morales se dejan vislumbrar por la consecución de dinero de manera fácil sin reparar en que los recursos apropiados o despilfarrados causan un irremediable daño a la sociedad pero también a sí mismos por las consecuencias de los procesos penales, fiscales y disciplinarios.

Las prácticas inmorales en la etapa pre contractual que inciden directamente en la ejecución, presenta consecuencias dañinas y perversas que afectan a todos gravemente puesto

que por lo general implica una reducción en calidad, o, en general, en las especificaciones de lo contratado, provocando el aumento de la pobreza, frenando el desarrollo socio económico, socavando la confianza en el servicio público y debilitando con ello la democracia, aunado al desprestigio a nivel internacional que provoca el cultivo de prácticas deshonestas por oferentes internacionales que se aprovechan de la mala imagen del Estado.

En síntesis, los servidores públicos tienen una misión especial dentro de un Estado Social de Derecho, como lo es velar por el interés general y el cumplimiento de los fines del Estado que se suple en su mayoría a través de la labor de la contratación estatal, de allí que estos deban desarrollar sus actuaciones bajo el principio de la moralidad administrativa el cual va más allá del principio de legalidad. Respecto a este principio la Corte Constitucional en Sentencia C-826 de 2013 precisó: “Los servidores y funcionarios públicos se comprometen a cumplir y defender la Constitución desempeñando lo que les ordena la ley, ejerciendo sus funciones de la forma prevista por la Carta, la Ley y el Reglamento, ya que ellos están al servicio del Estado y no de sus necesidades e intereses particulares, tal y como lo indican los artículos superiores 122-2 y 123-2, de manera que la aplicación de este principio es extensible a toda la actividad estatal, en virtud de los artículos 1° y 2° superiores”.

Finalmente es preciso traer a colación lo señalado por el Consejo de Estado, “Se colige de lo expuesto que el principio de moralidad se quebranta cuando los servidores públicos no cumplen con estricto rigor las normas que regulan el procedimiento administrativo que

desarrollan, toda vez que el ejercicio de la función administrativa es reglada” (C.P. Santofimio, 2011, radicación 25000-23-26-000-2005-01330-01)

De allí que se reitere que la moralidad administrativa exigida a los funcionarios y servidores públicos al momento de definir las necesidades a suplir por el estado mediante la contratación estatal y en las condiciones plasmadas en los estudios previos y los pre pliegos, se apeguen al cumplimiento de la norma y a los principios de moralidad y transparencia que debe caracterizar la contratación estatal a fin de que los fines sociales del estado se cumplan a cabalidad y sin contratiempos y sin el despilfarro de los recursos públicos.



CONCLUSIONES

Con el análisis documental elaborado en la ejecución del presente trabajo en torno al principio de la moralidad administrativa y su importancia especialmente en la etapa precontractual, se pudo concluir lo siguiente:

El pre pliego es un acto administrativo unilateral de la administración, sin embargo, en su preparación se está empezando a involucrar a los posibles oferentes para minimizar los riesgos y hacer más transparente el proceso.

Es por ello que en la etapa precontractual donde se determinan los factores bajo los cuales se procederá a efectuar y materializar el contrato estatal, debe erigirse bajo los principios de planeación, igualdad, imparcialidad y moralidad administrativa entre otros.

En la referida etapa pre contractual se cimientan los actos administrativos subsiguientes y de su materialización depende la consecución del objeto contratado y la satisfacción de la necesidad que lo originó.

De allí que se espere de los servidores públicos que su actuar se cña a las normas tanto morales como jurídicas, ya que tienen la responsabilidad del adecuado manejo de los recursos públicos y la satisfacción de las necesidades de la comunidad.

Por tanto, la entidad estatal contratante está en el deber legal de elaborar de manera juiciosa, consiente y seria los estudios completos del proyecto, los cuales inciden en la etapa de formación del contrato y en su ejecución.

El principio de moralidad administrativa se plasmó en la Carta Magna como garante del cumplimiento de los fines del Estado y con miras de disuadir las prácticas fraudulentas dirigidas únicamente al enriquecimiento y a la satisfacción individual que menoscaban el patrimonio público, especialmente a través de los procesos de contratación estatal.

De tal manera, la moralidad administrativa y la ética en el servicio público están estrechamente vinculadas con la transparencia, no obstante no puede confundirse con la ilegalidad, pues no siempre una y otra se presenta de manera concomitante.

Es palpable que, la moralidad administrativa demanda de los servidores públicos y de los particulares que cumplen funciones públicas, pero en especial de quienes manejan los recursos de la comunidad, un comportamiento de absoluta pulcritud y honestidad, por lo que se impulsan instituciones impregnadas de la ética de lo público y defensoras acérrimas de los recursos entregados para la satisfacción del interés general.

Por consiguiente, la inobservancia de la moralidad administrativa se encuentra ligada de forma implícita a la corrupción, concepto que a su vez está relacionado con el menoscabo de la integridad moral que se ha transformado en una fenomenología de contracultura que afecta las relaciones entre los administradores y los administrados; a través de la degradación de la autoridad de que ha sido investido el servidor público.

Es por ello que la moralidad administrativa constituye uno de los principios que orientan el ejercicio de la función pública, por lo cual es la principal herramienta de lucha contra la corrupción, flagelo que carcome el patrimonio público, principalmente en el campo de la contratación estatal.

Es evidente que el principio constitucional de la moralidad administrativa en las actuaciones de los servidores públicos tiene directa incidencia en la gestión de la contratación estatal, no solo como principio autónomo sino concomitante con los demás que irrigan dicha actividad.

Es por ello que el Estado para el cabal cumplimiento de los cometidos requiere que los servidores públicos en la ejecución de sus funciones se caractericen por ser responsables, transparentes y pulcros, en otras palabras acatando el principio constitucional de moralidad administrativa, a fin que se refleje en las actuaciones que realiza en la actividad contractual desde la etapa preparatoria y que se materializa en su ejecución, menguando las prácticas de corrupción que menoscaban los recursos públicos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- C-988 (CORTE CONSTITUCIONAL 2006).
- SIII E 24845 (CONSEJO DE ESTADO 2014).
- BARBOSA ORTIZ, 52001 (CONSEJO DE ESTADO 20 de ABRIL de 2001).
- BONILLA, E. J. (s.f.). ACCIONES POPULARES, DE GRUPO Y DE CUMPLIMIENTO. *ESCUELA JUDICIAL RODRIGO LARA BONILLA*.
- C-353 (CORTE CONSTITUCIONAL 2009).
- Camps, V. (2009). Reflexiones sobre bioética y virtudes públicas. *DILEMATA*.
- CAPARROS, F. (2000). *LA CORRUPCION POLITICA Y ECONOMICA*. SALA,ANCA: RATIO LEGIS.
- Castillo, M. L. (2013). *PRINCIPIO DE LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA, PROPUESTA JURISPRUDENCIAL PARA LA PROTECCIÓN CONTRA LA CORRUPCIÓN*.
- CORTE CONSTITUCIONAL, C-046 (1994).
- Cortez M, I. M. (2004). *Generalidades sobre Metodología de Investigación*. Mexico: Universidad Autónoma del Carmen.
- CUENCA, N. L. (2010). MORALIDAD ADMINISTRATIVA COMO DERECHO COLECTIVO: ANÁLISIS DESDE LA JURISPRUDENCIA COLOMBIANA. *COLEGIO MAYOR DE NUESTRA SEÑORA DEL ROSARIO*.
- CUERVO, A. S. (2014). CORRUPCIÓN EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA EN COLOMBIA. *UNIVERSIDAD MILITAR NUEVA GRANADA*.
- DÍAZ, F. M. (2018). *PRINCIPIOS DEL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO*.
- Enrique Gil Botero, 901 (Consejo de Estado 30 de Agosto de 2007).
- ESPINOSA, Y. V. (2015). LOS CONTRATOS DE OBRA PÚBLICA Y LA FALTA DE PLANEACIÓN DE LAS ENTIDADES ESTATALES FRENTE A UN SINIESTRO. *YEIMY VANESSA ORTIZ ESPINOSA*.
- Fabio Morón, C-088 (CORTE CONSTITUCIONAL 2 de FEBRERO de 2000).
- Gomez Leyva, AP-054 (CONSEJO DE ESTADO 9 de FEBRERO de 2001).
- González, O. S. (2015). Importancia del principio de publicidad en la contratación estatal. *JUSTICIA, SOCIEDAD & DERECHO*.
- Hecló, H. (2008). *Pensar institucionalmente*. Barcelona: Paidós.

Hernandez Sampieri, F. C. (2013). *Metodología de la Investigación*. Mexico: McGRAW-HILL / INTERAMERICANA EDITORES, S.A. DE C.V.

Kohlberg, L. (1984). *Essays on Moral Development* (Vol. II). New York: Haper and Row.

Leal-Hernández, A. (2016). Corrupción administrativa en la contratación pública.

Lozano, M. P. (2006). ANÁLISIS AL PROGRAMA PRESIDENCIAL DE TRANSPARENCIA Y LUCHA CONTRA LA CORRUPCIÓN. *Contraloría Delegada para el Sector Gestión Pública e Instituciones Financieras-Dirección de Estudios Sectoriales*.

Narváez, M. I. (2014). El control fiscal y su ajuste dentro del estado social de derecho. *FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS*.

OCAMPO, M. C. (2017). *Métodos de Investigación Académica*. Costa Rica : UNIVERSIDAD DE COSTA RICA.

ROJAS, J. M. (2006). EL CONTRATO DE CONCESION DE OBRA PUBLICA. *UNIVERSIDAD DEL ROSARIO*.

SECCION TERCERA , AP-720 (CONSEJO DE ESTADO 2 de JUNIO de 2005).

sentencia 901 (CONSEJO DE ESTADO 2007).

Victoria, C. (1996). *El Malestar de la Vida Pública*. Barcelona.

ZAGARRA, L. A. (2012). LA EFICACIA DE LAS SUPERVISIONES INTEGRALES EN LOS CONTRATOS ESTATALES PARA PROTEGER LA MORALIDAD ADMINISTRATIVA Y EVITAR LA CORRUPCION. *UNIVERSIDAD DE LA SABANA*.

Zárate, C. B. (2017). *METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACION*. MEXICO: Ciudad Universitaria USMP.

