

Revista Facultad de Ciencias Forenses y de la Salud, ISSN 2011-3331  
Nº.10 Diciembre 2014, pp. 119-136  
Tecnológico de Antioquia, Medellín (Colombia)

## **Celebración indebida de contratos, generalidades para la investigación del delito**

*Unauthorized Entry into Contracts, Generalities for the Investigation of  
the Crime*

Gustavo Iván Cano Noreña<sup>1</sup>

**Tipo de artículo:** Reflexión

### **Resumen**

Se presentan las tres modalidades de la celebración indebida de contratos, sus características generales, consecuencias jurídicas, penales y administrativas. De igual forma, debido a que este tipo de delito específicamente centra su actuar en la contratación estatal, se brinda un panorama básico de los elementos constitutivos de esta actividad pública, tales como qué es el contrato, la documentación que interviene en el contrato, su origen, el marco normativo y los demás elementos legales y administrativos que permiten determinar el origen de la falta y su accionar desde la óptica administrativa.

**Palabras clave:** delito, corrupción, administración, público, recurso.

### **Abstract**

The three kinds of unauthorized entry into contracts, as well as their general, legal, and administrative consequences are presented. Since this type of crime specifically focuses on government contracting, we provide a basic overview of the components of this public activity, such as what contract documentation is involved in the contracting process, its origin,

---

1. Administrador Público. Especialista en Gestión Pública. ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA –ESAP- Territorial Caldas. gustavoivancano@gmail.com

the regulatory framework, and other legal and administrative elements for determining the origin of the crime and the way it operates from an administrative perspective.

**Keywords:** felony, corruption, administration, public, resource.

## **Introducción**

Los delitos contra la administración y el patrimonio público son muy frecuentes y se han convertido en el quehacer cotidiano de las manos criminales, quienes sustentan su estilo de vida en el desfalco a las instituciones estatales. Uno de los mecanismos para combatir estos delitos parte de la sensibilización y socialización de su accionar, sus consecuencias y el mal que pueden causar a la sociedad. La celebración indebida de contratos hace parte de este tipo de delitos contra el Estado y se constituye en una práctica que atenta contra las buenas prácticas administrativas y de gobierno. Así mismo, contribuye al deterioro de los recursos públicos, tanto físicos como financieros.

Se plantean en este documento algunos de los elementos generales desde la visión de la administración pública, necesarios para conocer las características principales de este delito, su nicho de ocurrencia, génesis constitucional, origen legal, afectación legal, consecuencias, etc. Se presenta una referencia transversal que permite brindar un panorama amplio y concreto sobre las características principales de este delito.

## **Objetivos**

Contextualizar los delitos contra la Administración Pública en el campo de acción de la Criminalística y de la Administración Judicial; de igual forma, presentar los elementos generales de la función pública que se deben tener en cuenta al momento de la investigación frente a los hechos punibles en la celebración indebida de contratos. Asimismo, establecer posibles mecanismos sobre cómo abordar la investigación, la metodología que debe utilizarse y los manuales-guías que utilizan las entidades de control frente a estos hechos.

Presentar las tres modalidades de la celebración indebida de contratos, el marco de referencia, constitucional; presentar los elementos básicos de la función pública. Que se deben comprender y tener en cuenta en este delito.

## **Justificación**

El tema central de este texto es el estudio y análisis de los delitos contra la administración y el patrimonio público, entre ellos encontramos la celebración indebida de contratos, que es un grupo de delitos que fundamentalmente atentan contra las normas establecidas en la contratación estatal y el régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades de los servidores públicos.

Por tal motivo se presentan en este documento los elementos generales del delito “celebración indebida de contratos”, de igual forma, los aspectos que se deben tener en cuenta a la hora de investigar, prevenir y castigar cualquier hecho relacionado con este delito. Sin embargo, nos inspira principalmente el hecho de cumplir con el análisis de los delitos contra la administración y el patrimonio público como mecanismo de sensibilización frente a la prevención, no sólo de la celebración indebida de contratos, sino de todos los delitos en general que atenten contra el patrimonio de los colombianos.

## **Celebración indebida de contratos**

Para tener una idea general sobre la celebración indebida de contratos podemos plantearla como una conducta contraria a la ley, en la que un servidor público o un particular viola el régimen de inhabilidades e incompatibilidades, tiene interés indebido en la celebración de contratos, o realiza un contrato sin los requisitos establecidos legalmente; dicha conducta punible se encuentra muy generalizada en la Administración Pública moderna, tanto nacional como mundialmente, y constituye un grave problema de fuga de capital público.

Este delito presenta tres modalidades diferentes:

1. Violación al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades.

2. Interés indebido en la celebración de contratos.
3. Contrato sin cumplimiento pleno de requisitos legales.

Cada una de estas particularidades de la celebración indebida de contratos es contemplada dentro de la legislación colombiana; su ocurrencia se constituye en uno de los campos de investigación en los que se hace necesario tener un conocimiento básico de las generalidades de la Administración Pública en materias como la contratación pública y el régimen de inhabilidades e incompatibilidades.

### **Jerarquía de las normas en Colombia**

Es necesario para quienes se encaminen en el ámbito de la investigación judicial y la criminalística, conocer y tener bien clara la jerarquía de las normas en Colombia, puesto que de allí se desprende la aplicación de la ley de acuerdo con la situación presentada, a su rango, a su característica, tipo de caso, etc., y frente a la violación de dichas normas y/o reglamentos. Para el caso de Colombia, se presentan en su orden los siguientes elementos: los tratados Internacionales<sup>2</sup> suscritos por el Gobierno colombiano, aprobados por el Congreso de la República y revisados por la Honorable Corte Constitucional; la Constitución Política de Colombia, que es la norma de normas elaborada por la Asamblea Nacional Constituyente de 1991; las leyes, expedidas por el Congreso de la República; decretos y resoluciones presidenciales; decretos y resoluciones de gobernadores y alcaldes. A continuación presentamos de manera más detallada la pirámide de Kelsen<sup>3</sup> (Kelsen & Página web)(figura número 1), en la que se “representa gráficamente la idea de un sistema jurídico escalonado”<sup>4</sup> todo lo concerniente a la jerarquía de la normatividad en nuestro país:<sup>5</sup>

---

2. Constitución Política de Colombia, Artículo 189, numeral 2.

3. Hans Kelsen (1881-1973) fue un reconocido jurista, filósofo del derecho, experto en derecho constitucional comparado y derecho internacional público. Fue profesor de Derecho en diferentes Universidades a lo largo de su vida. Redactó la Constitución de Austria de 1920 tras el desmoronamiento del imperio austro-húngaro y fue, durante algunos años de entreguerras, magistrado de la Corte Suprema austríaca.

4. Tomado de: <http://iusuniversalis.blogia.com/2011/022402-piramide-de-kelsen.php>

5. Imagen tomada de: <http://www.slideshare.net/paideiainvestigativa/piramide-de-kelsen-normas-colombia>



## Marco constitucional sobre la celebración indebida de contratos

El referente constitucional sobre la celebración indebida de contratos tiene su asiento en el Título V<sup>6</sup> de nuestra Carta Política, donde se trata todo lo relacionado con la organización del Estado; principalmente en su capítulo primero en referencia a la estructura del Estado, comprendido entre los artículos 113 y 121. De igual forma, el Capítulo II trata todo lo pertinente con la función pública en los artículos del 122 al 131 (Colombia, 2008).

## Marco legal contra la celebración indebida de contratos

La tipificación de este delito la encontramos en la Ley 599 del 24 de julio del año 2000 (Medellín.gov.co), “Por la cual se expide el Código Penal Colombiano”.<sup>7</sup> El Título XV trata sobre los delitos contra la Administración Pública; el Capítulo 4 de la celebración indebida de contratos; y los artículos: 408, Violación al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades; 409, interés indebido en la celebración de contratos; 410, contrato sin el cumplimiento de requisitos legales.

6. Fuente: Constitución política de Colombia.

7. Fuente bibliográfica para el título, los capítulos y los artículos, Ley 599 de 2000.

## ¿Qué es la Administración Pública?

Sobre el concepto de Administración Pública encontramos uno que se aproxima mucho a la realidad y que está contenido en un auto dictado por la Honorable Corte Suprema de Justicia en el año 1996. Para la Corte<sup>8</sup> (Relatoria, 1996):

“...el moderno concepto de administración pública lleva implícito el ejercicio de aquellas actividades necesarias para el cumplimiento de los objetivos estatales trazados en las políticas, planes, programas y tareas a desarrollar, para cuya realización requiere de la utilización de recursos físicos, técnicos, financieros y humanos sobre la base de un soporte normativo que la regule y oriente; por ello se considera que administrar es gobernar, controlar, custodiar, manejar, recaudar, distribuir, pagar, percibir, negociar, disponer, etc., es decir, todo un conjunto de actividades que dan al término un sentido amplio, que es como el legislador lo quiso emplear”.

Es importante resaltar que para lograr estos propósitos en la administración del Estado se requiere de un conjunto de actividades para el direccionamiento de dichos asuntos, teniendo en cuenta criterios de eficacia, eficiencia, efectividad, transparencia, celeridad y prácticas de buen gobierno.

### **Lo público y lo privado** (y camps & íd.)<sup>9</sup>

Lo público y lo privado son conceptos complejos en términos de la administración del Estado, pero revisten una singular importancia debido a que alrededor de ellos gira toda la esfera de los conceptos de desarrollo en las sociedades modernas. Para hablar de lo público resulta conveniente diferenciarlo de lo privado, puesto que de esta forma podemos comprenderlo mejor. Una definición muy aproximada es la siguiente:

“Los términos<sup>10</sup> privado y público remiten a diversos significados en relación con los cuales se configura la distinción y la relación entre los dos. Puede decirse que «lo privado coincide con la esfera

8. Concepto tomado de la relatoria de la Sala de Casación Penal Corte Suprema de Justicia, auto de 14 de junio de 1996, segundo trimestre de 2008. “ADMINISTRACIÓN Y FUNCIÓN PÚBLICA”.

9. Tomado del sitio web citado en la referencia.

10. Fuente: [http://mercaba.org/VocTEO/P/publico\\_privado.htm](http://mercaba.org/VocTEO/P/publico_privado.htm)

de la exclusividad (intimidad, particularidad, individualidad) y lo público con la esfera de la generalidad (accesibilidad universal, comunidad, pertenencia colectiva)». Así pues, decir privado es hacer referencia al individuo; decir público es referirse a lo colectivo; por un lado lo particular, por otro lo general...”

### **Definición de servidor público**

El elemento primordial, constituido como sujeto activo del delito en la celebración indebida de contratos, es el servidor público. Dicha figura representa la persona que por su naturaleza y característica jurídica desempeña labores en alguno de los órganos de manejo y dirección en la estructura administrativa del Estado, y sus características constitucionales las encontramos en el artículo 122 de nuestra Carta Política. Por lo tanto la figura de servidor público se constituye como (Martínez Cárdenas & Ramírez Mora, 2008):

“El conjunto de competencias atribuidas a dichos órganos constituyen la variedad de funciones públicas que deben ser desarrolladas por las personas naturales vinculadas mediante una relación de servicio, es decir, los servidores públicos, los cuales, como lo expresa el inciso 2 del art. 123,<sup>11</sup> están al servicio de la comunidad y ejercerán sus funciones en la forma prevista por la Constitución, la ley y el reglamento.”

De acuerdo con la Constitución Política de Colombia en su artículo 123, se constituyen como servidores públicos:

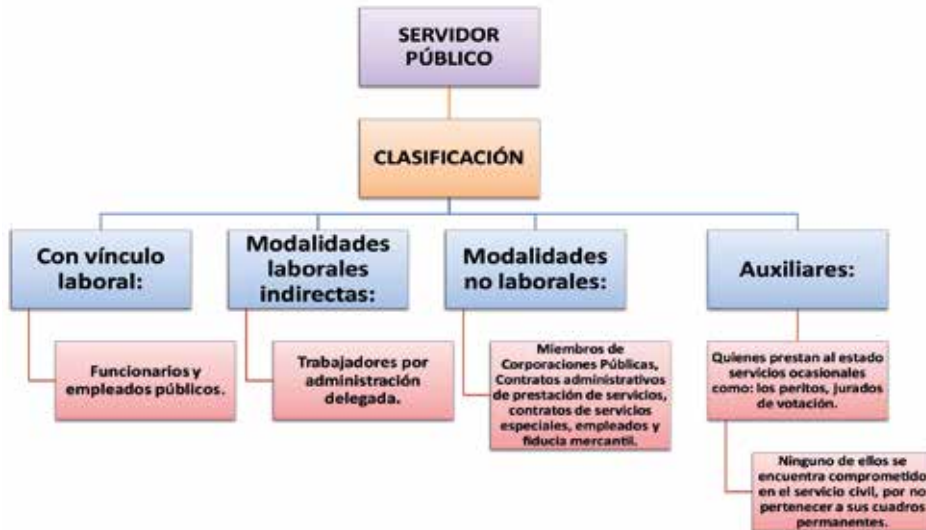
1. Los miembros de las corporaciones públicas.
2. Los funcionarios y empleados públicos.
3. Los trabajadores oficiales del Estado.

En la Ley 909 de 2004 encontramos las características principales de las normas que regulan el empleo público en Colombia. Su clasificación la podemos ver en la siguiente figura:<sup>12</sup>

11. De la Constitución Política de Colombia.

12. Fuente del contenido de la gráfica: RÉGIMEN DEL SERVIDOR PÚBLICO, Escuela Superior de Administración Pública, Programa de Administración Pública Territorial.

Figura No. 2: (Martínez Cárdenas & Ramírez Mora, 2008)



## Debido proceso

En cualquier tipo de proceso que requiera de una investigación es fundamental tener en cuenta el principio constitucional consagrado en el artículo 29 de nuestra Carta Política sobre el debido proceso. Con el propósito de comprender bien este concepto encontramos la siguiente definición que se ajusta bastante a lo que el constituyente quiere expresar.<sup>13</sup>

“Conjunto de garantías sustanciales y procedimentales con las cuales se pretende proteger los derechos e intereses de los individuos que se encuentran incurso en una actuación judicial o administrativa, constituyendo a su vez, un límite material a la actividad desplegada por las autoridades públicas, en el ejercicio del poder punitivo del Estado.”

Lo fundamental del debido proceso es que su violación en cualquier tipo de actuación judicial o investigación, puede dar lugar a la nulidad de dichos procesos o a la nulidad de los juicios, arrojando como consecuencia la impunidad.

13. Fuente: [sedlocal.sedbogota.edu.co/dleciudadbolivar/images/.../debidoproceso.ppt](http://sedlocal.sedbogota.edu.co/dleciudadbolivar/images/.../debidoproceso.ppt)



## **El contrato**

Si bien para efectos de la celebración indebida de contratos el sujeto activo principal es el servidor público, la contratación estatal -cualquiera sea su índole- se constituye en el objeto pasivo a ser violentado, corrompido, malversado, distorsionado o como queramos llamarlo.

La Ley 80 de 1993 define en su artículo 32 qué es un contrato para los fines estatales y determina los diferentes tipos de contrato que se pueden celebrar con el Estado, así:

**ARTÍCULO 32. DE LOS CONTRATOS ESTATALES.** Son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las entidades a que se refiere el presente estatuto, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados del ejercicio de la autonomía de la voluntad, así como los que, a título enunciativo, se definen a continuación:

1. Contrato de obra.
2. Contrato de consultoría.
3. Contrato de prestación de servicios.
4. Contrato de concesión.
5. Contrato de encargos fiduciarios y fiducia pública.

De igual forma, las Leyes 80 de 1993 y 1150 de 2007, Decretos 734 de 2012 y 1510 de 2013, reglamentan lo referente a la contratación estatal relacionada con: la documentación para el contrato, el proceso contractual y la interventoría; elementos fundamentales en la investigación de la celebración indebida de contratos. El marco constitucional, que habla de la contratación estatal, se encuentra en el artículo 150 de la Carta Política.

## **¿Qué son los delitos contra la Administración Pública?**

Para definir los delitos contra la administración pública, encontramos que estos “consisten en las actuaciones donde los funcionarios públicos emiten actos ilegales, abusan de la confianza depositada en ellos para apropiarse

y/o usar determinados bienes y/o recursos estatales encargados a ellos. También cuando influyen en determinaciones administrativas, de adjudicación de contratos o asuntos que ellos u otros funcionarios estén conociendo: resoluciones, sentencias, a cambio de un favor o dinero. También para cometer arbitrariedades sobre particulares en uso de su cargo y así obtener un beneficio propio de un tercero”<sup>14</sup>

### **Celebración indebida de contratos**

Como tema central de este documento, la celebración indebida de contratos bajo sus tres modalidades, puede analizarse desde la perspectiva de un grupo de delitos que atentan contra los principios constitucionales en el ámbito administrativo y de la función pública, tales como: la igualdad, la moralidad, la economía, la celeridad, la imparcialidad, la publicidad, la buena fe, la eficiencia, la participación, la transparencia, la colaboración y la participación (Ramírez Bastidas, 2008).

Lo particular de este delito es que, al atentar contra todos estos principios fundamentales, está transgrediendo contra toda la sociedad. Su práctica constituye entonces un mal colectivo que se debe combatir sin tregua, partiendo desde lo individual, es decir, se requiere del concurso de todos los colombianos de buena fe para la lucha en su contra.

El siguiente concepto nos brinda un enfoque general sobre sus características (Rueda Suárez, s.f.):

“...Es indudable que para el manejo de los asuntos públicos el contrato estatal constituye un principal instrumento de inmensurable complejidad jurídica; y por lo tanto de supremo cuidado y atención por los sujetos que en derecho colombiano tienen competencia para su operación. Exige, como todas las cosas públicas, un especial manejo de sus presupuestos conceptuales y normativos, con el propósito de que en su aplicación no se desconozca el estricto régimen jurídico diseñado por el legislador y, al igual que la puesta en marcha

14. Referencia tomada y adecuada del texto encontrado en: [http://facultaddederecho.es.tl/Delitos\\_-\\_Contra-la-administracion-publica.htm](http://facultaddederecho.es.tl/Delitos_-_Contra-la-administracion-publica.htm)

de procesos contractuales, no se afecte el interés general ni se atente contra el patrimonio público o se pongan en entredicho el Estado Social de Derecho y el principio de igualdad.

A partir de la Constitución Política se determinaron parámetros y principios tendientes a crear los contrapesos indispensables frente a la Administración Pública, con el fin de evitar y sancionar los desmanes de los diferentes sujetos relacionados con el contrato estatal que puedan ocasionar perjuicios a la sociedad, al Estado, a los bienes públicos, al interés general y a los recursos económicos públicos que se manejan a través de los negocios jurídicos del Estado.

Para estos efectos, el legislador, al regular las conductas delictivas contra la Administración Pública, consideró de vital importancia reprochar especiales desconocimientos o vulneraciones al interés general y la legalidad contractual del Estado, por lo que estableció todo un régimen punitivo a fin de sancionar a todas aquellas personas que de una u otra forma se vieren involucradas en la realización de actos tipificadores de estas conductas.

El grupo de delitos especiales contra la Administración Pública que se caracterizan por fundarse directamente en el desconocimiento al régimen contractual, se denomina en el derecho colombiano “CELEBRACIÓN INDEBIDA DE CONTRATOS, y comprende en el Código Penal las conductas de:

- a. Violación del régimen legal de incompatibilidad e inhabilidad.
- b. Interés ilícito en la celebración de contratos.
- c. Contratos sin cumplimiento de los requisitos legales.”

## **Violación al régimen legal de inhabilidades e incompatibilidades**

Artículo 408<sup>15</sup> (Alcaldía). Violación del régimen legal o constitucional de inhabilidades e incompatibilidades. Modificado por el art. 33, Ley 1474 de 2011. El servidor público que en ejercicio de sus funciones intervenga en la tramitación, aprobación o celebración de un contrato con violación al régimen legal o a lo dispuesto en normas constitucionales, sobre inhabilidades o incompatibilidades, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años. **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-652 de 2003.**

## **Interés indebido en la celebración de contrato**

Artículo 409<sup>16</sup> (Alcaldía). Interés indebido en la celebración de contratos. Modificado por el art. 33, Ley 1474 de 2011. El servidor público que se interese en provecho propio o de un tercero, en cualquier clase de contrato u operación en que deba intervenir por razón de su cargo o de sus funciones, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones públicas de cinco (5) a doce (12) años.

## **Contrato sin cumplimiento de requisitos legales**

Artículo 410<sup>17</sup> (Alcaldía). Contrato sin cumplimiento de requisitos legales. Modificado por el art. 33, Ley 1474 de 2011. El servidor público que por razón del ejercicio de sus funciones tramite contrato sin observancia de los requisitos legales esenciales o lo celebre o liquide sin verificar el cumplimiento de los mismos, incurrirá en prisión de cuatro (4) a doce (12) años, multa de cincuenta (50) a doscientos (200) salarios mínimos legales mensuales vigentes, e inhabilitación para el ejercicio de derechos y funciones

---

15. Tomado textualmente de la Ley 599, de la fuente citada en las Referencias.

16. Tomado textualmente de la Ley 599, de la fuente citada en las Referencias.

17. Tomado textualmente de la Ley 599, de la fuente citada en las Referencias.

públicas de cinco (5) a doce (12) años. Declarado Exequible Sentencia Corte Constitucional 917 de 2001; **Texto subrayado declarado EXEQUIBLE por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-652 de 2003.** Artículo 410 A. adicionado por el art. 27, Ley 1474 de 2011.

## **Entidades de vigilancia y control**

Las entidades de vigilancia y control son los organismos encargados de realizar los procedimientos disciplinarios, sancionatorios y penales que se derivan de la ocurrencia en la celebración indebida de contratos y de la ocurrencia de cualquier delito y son:

### **Procuraduría**

“La Procuraduría General de la Nación es la Entidad que representa a los ciudadanos ante el Estado. Es el máximo organismo del Ministerio Público, conformado además por la Defensoría del Pueblo y las personerías”.<sup>18</sup>

### **La función preventiva**

Considerada la principal responsabilidad de la Procuraduría, que está empeñada en “prevenir antes que sancionar”, vigilar el actuar de los servidores públicos y advertir cualquier hecho, que pueda ser violatorio de las normas vigentes, sin que ello implique coadministración o intromisión en la gestión de las entidades estatales.<sup>19</sup>

### **La función de intervención**

En su calidad de sujeto procesal, la Procuraduría General de la Nación interviene ante las jurisdicciones Contencioso Administrativa, Constitucional y ante las diferentes instancias de las jurisdicciones: penal, penal militar, civil, ambiental y agraria, de familia, laboral, ante el Consejo Superior de la Judicatura y las autoridades administrativas y de policía. Su facultad de intervención no es facultativa, sino imperativa y se desarrolla de forma selectiva cuando el Procurador General de la Nación

---

18. FUENTE: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Que-hacemos.page>

19. FUENTE: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Que-hacemos.page>

lo considere necesario y cobra trascendencia siempre que se desarrolle en defensa de los derechos y las garantías fundamentales.<sup>20</sup>

### **La función disciplinaria**

La Procuraduría General de la Nación es la encargada de iniciar, adelantar y fallar las investigaciones que por faltas disciplinarias se adelanten contra los servidores públicos y contra los particulares que ejercen funciones públicas o manejan dineros del Estado, de conformidad con lo establecido en el Código Único Disciplinario o Ley 734 de 2002.<sup>21</sup>

### **Contraloría**

Su objetivo es vigilar la gestión y resultados obtenidos con los recursos, bienes e intereses patrimoniales del Estado, ejerciendo el control para resarcir los daños al patrimonio y contribuir al cumplimiento de los fines constitucionales y legales del Estado Social de Derecho, a través del ejercicio de técnicas, métodos y mecanismos previstos en las normas, de forma oportuna, eficaz y transparente.<sup>22</sup>

### **Fiscalía**

La Fiscalía General de la Nación ejerce la acción penal, elabora y ejecuta la política criminal del Estado; garantiza la tutela judicial efectiva de los derechos de los intervinientes en el proceso penal; genera confianza y seguridad jurídica en la sociedad mediante la búsqueda de la verdad, la justicia y la reparación.<sup>23</sup>

### **Veedurías ciudadanas**

Art. 270, Constitución Política: La ley organizará las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitirán vigilar la gestión pública que se cumpla en los diversos niveles administrativos y sus resultados. Ley

20. FUENTE: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Que-hacemos.page>

21. FUENTE: <http://www.procuraduria.gov.co/portal/Que-hacemos.page>

22. FUENTE: <http://www.contraloria.gov.co/web/guest/la-entidad;jsessionid=6ff8wv9tSRsB4OqJwP6qtn1b>

23. FUENTE: <http://www.fiscalia.gov.co/colombia/la-entidad/mision/>

850 del 18 de noviembre de 2003, por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas en Colombia.

### **¿Quién, cómo, cuándo y dónde investiga?**

La investigación puede ser dividida en dos clases diferentes, de acuerdo con la calidad, rango y representación de quien la está realizando. La primera parte corresponde a la adelantada por el grupo de funcionarios especializados que representan las entidades de control y que tiene un objeto constitucional, legal, organizacional y misional determinado en la investigación, según las características y objetivos institucionales; ellos pueden pertenecer a la Procuraduría, la Contraloría o la Fiscalía.

El segundo grupo pertenece a las personas naturales (sociedad civil), miembros de veedurías ciudadanas y representantes de las oficinas de control interno de las entidades, quienes mediante el análisis de documentación solicitado por peticiones, pueden coadyuvar en la recuperación de pruebas en una investigación, que para efectos legales deberá realizar formalmente el primer grupo, así:

1. Ciudadanía, mediante derechos de petición.
2. Veedurías ciudadanas, mediante inspección anónima y derecho legal, conferida por la ley 850 de 2003.
3. Entidades de control, procesos formales de investigación.
4. Oficinas de control interno, procesos rutinarios de control.

Las entidades de control cuentan con sus propios manuales y guías de procesos y procedimientos para desarrollar sus actividades misionales con respecto a la investigación de delitos, entre los cuales podemos encontrar los siguientes:

#### **Procuraduría General de la Nación:**

- Manual de procedimientos.
- Guía práctica de pruebas.

### **Contraloría General de la República:**

- Guía de auditoría de la contraloría general de la república.
- Guía de auditoría gubernamental con enfoque integral.

### **Fiscalía General de la Nación:**

- Manual de procedimientos de la fiscalía en el sistema penal acusatorio.
- Manual único de criminalística.
- Programa metodológico en el sistema penal acusatorio.

### **¿Quién, cómo, cuándo y dónde denuncia?**

La denuncia es un acto espontáneo que puede ser realizado por cualquier miembro de la sociedad civil, interpuesta ante autoridad judicial o entidad de control competente. Puede ser interpuesta por quien sienta vulnerados sus derechos en las etapas precontractuales o contractuales; puede ser interpuesta en cualquiera de las etapas contractuales, inclusive cuando se indicié un delito, se puede interponer posteriormente o después de concluida la obra, bien o servicio contratado; puede ser interpuesta por autoridades policiva, judicial o electoral.

La denuncia formal ante autoridad competente es la vía más directa para iniciar una investigación; sin embargo, las investigaciones pueden ser iniciadas conforme a los hallazgos realizados en inspecciones de rutina por parte de las entidades de control. Otro mecanismo no muy frecuente, pero que en ocasiones ha surtido sus efectos, es la denuncia mediante anónimos en los que se indica la posible ocurrencia de un delito, siempre y cuando dicha denuncia se encuentre soportada en hechos concretos.

La denuncia puede llevarse a cabo en cualquiera de las entidades de control, teniendo en cuenta su pertinencia y competencia para la atención de la denuncia.

A manera de conclusión, la celebración indebida de contratos, al igual que todos los delitos contra la Administración Pública tipificados en la Ley 599 de 2000, atentan contra los intereses generales de la sociedad



en detrimento del precepto constitucional que plantea que el bien general estará por encima del interés particular. Por tal motivo, es de relevante importancia estar atentos y vigilantes ante las manos criminales que a diario buscan el beneficio propio a costa del recurso que aportamos todos los colombianos para el mantenimiento del Estado a través del pago de impuestos.

### **Referencias sugeridas para complementar información<sup>24</sup>**

- [1] Alejandro Nieto, Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo.
- [2] Alfonso Gómez Méndez, Delitos contra la Administración Pública.
- [3] Corte Constitucional. Sentencia C-400, junio 2 de 1999, M.P: Vladimiro Naranjo Mesa.
- [4] Jaime Orlando Santofimio, Delitos de celebración indebida de contratos.
- [5] Sentencia C-133 de 1999, M.P. Carlos Gaviria Díaz y C-127 de 1993, M.P. Alejandro Martínez Caballero.

### **Referencias**

1. Administración y Función Pública, 29206 (Sala de Casación Penal 15 de mayo de 2008).
2. Alcaldía, B. D. (s.f.). Alcaldía de Bogotá ([www.alcaldiadebogota.gov.co](http://www.alcaldiadebogota.gov.co)). Recuperado el 05 de octubre de 2013, de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=6388>
3. Colombia, P. d. (2008, actualización). Recuperado el 22 de octubre de 2013, de <http://web.presidencia.gov.co/constitucion/index.pdf>
4. Camps, M. p.-6., & Íd., V. p. (s.f.). [http://mercaba.org/VocTEO/P/publico\\_privado.htm](http://mercaba.org/VocTEO/P/publico_privado.htm). Recuperado el 11 de octubre de 2013, de [http://mercaba.org/VocTEO/P/publico\\_privado.htm](http://mercaba.org/VocTEO/P/publico_privado.htm)
5. Kelsen, H., & Página web, “. e. (s.f.). [www.liberalismo.org](http://www.liberalismo.org). Recuperado el 21 de octubre de 2013, de Hans Kelsen y las “impurezas” de su Teoría Pura del Derecho: <http://www.liberalismo.org/articulo/396/254/hans/kelsen/impurezas/teoria/pura/>

---

24. Tomada de: <http://www.monografias.com/trabajos79/celebracion-indebida-contratos/celebracion-indebida-contratos2.shtml>

6. Martínez Cárdenas, E. E., & Ramírez Mora, J. M. (2008). Régimen del Servidor Público. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).
7. Medellin.gov.co, p. w. (s.f.). [www.medellin.gov.co](http://www.medellin.gov.co). Recuperado el 18 de octubre de 2013, de <http://www.medellin.gov.co/transito/archivos/normatividad/leyes/2000/2000-ley599.pdf>
8. Relatoría, Concepto tomado de la relatoría de la Sala de Casación Penal Corte Suprema de Justicia auto de 14 de junio de 1996, segundo trimestre de 2008 (Sala de Casación Penal Corte Suprema de Justicia, 14 de junio de 1996).
9. Rueda Suárez, H. A. (s.f.). [monografias.com](http://www.monografias.com). Recuperado el 28 de septiembre de 2013, de <http://www.monografias.com/trabajos79/celebracion-indebida-contratos/celebracion-indebida-contratos2.shtml>