

Responsabilidad del Estado Colombiano y de las Entidades Aseguradoras por Daños

Antijurídicos en Contratación Estatal

Angela María Camelo Rodríguez

Universidad Militar Nueva Granada

Facultad de Derecho

Cajicá

2019

Resumen.

En las relaciones entre ciudadanos los contratos son instrumentos para realizar negocios jurídicos, así mismo, el Estado a través de entidades y servidores públicos disponen el uso del contrato como herramienta para desarrollar sus fines. Sin embargo, siguiendo el fenómeno causa-efecto, la contratación lleva inmersa una serie de hechos o actos, y con ellos la obtención de algún resultado que no siempre es favorable o beneficioso, causándose de esta manera una afectación que generalmente recae sobre derechos, es allí donde se configura el daño y la responsabilidad de reparar.

Por lo anterior es pertinente desarrollar este documento argumentativo, en donde se realiza una investigación de la responsabilidad por daños, en especial del daño antijurídico en el ámbito de la Contratación Estatal, por medio de razonamientos y juicios derivados del sistema normativo y de los pronunciamientos del Consejo de Estado se pretende explicar la atribución de responsabilidad al Estado y su deber de reparar los daños causados en el marco de la responsabilidad civil extracontractual cuando el daño tiene como trasfondo una indebida ejecución de un contrato estatal.

En suma, se evidencia la obligación extracontractual que asume el Estado colombiano de resarcir o compensar un daño antijurídico y la relevancia de analizar el proceso al cual se somete al momento de reparar estos daños, cuando han sido contemplados en el mecanismo de cobertura del riesgo del contrato estatal, y la efectividad de su función de amparar los riesgos que se derivan de la ejecución del contrato.

Palabras claves.

Daño, Antijuridicidad, Seguro de responsabilidad civil extracontractual, Responsabilidad del Estado.

Abstract.

In the relationships between citizens, contracts are instruments used to make legal businesses, likewise, the State through its entities and public servers make use of the contract as a tool to develop its purposes. Nevertheless, contracting includes in its development facts, acts and sometimes consequences that are not favorable causing damages that usually affects rights, there is when we talk about the responsibility to repair those damages.

This document is an argumentative essay that addresses to the responsibility that emerges when a damage is caused, specially about the damages caused as a result of a State Contract. Reviewing the normative system, theories, doctrine, and precedent it will be, briefly, explained the responsibility and the duty of repairing damages when people is not required to bear them.

In this way, once we've considered the premises from the references it will be evident the extra-contractual obligations that the Colombian State must assume to compensate damages when the affection was caused by a State Contract. It is important to analyze the process that must be made in this cases, the mechanisms, and its effectiveness, used to prevent the impoverishment of the State.

Introducción.

El presente documento surge de la idea de evidenciar cómo actualmente se atribuye la responsabilidad del Estado cuando por causa de un contrato estatal se produce un daño antijurídico. El ordenamiento normativo colombiano no ha definido de forma expresa el daño antijurídico, por lo tanto la jurisprudencia se ha encargado de instaurar dicha definición teniendo como base el artículo 90 de la Constitución Política y doctrina extranjera, como lo es el artículo 106 de la Constitución Española el cual establece en su numeral segundo que “los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que

sufran en cualquiera de sus bienes y derechos (...) siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos”. Para evidenciar la responsabilidad del Estado en el caso concerniente se hace menester señalar que todos los daños no son indemnizables, para que se pueda indemnizar un daño este debe ser antijurídico:

Pues existen innumerables obligaciones y cargas que pueden lesionar derechos personalísimos o el patrimonio de las personas como son el pago de tributos al Estado, servir como testigo electoral o jurado de votación, cumplir una sanción de privación de la libertad por infringir la ley penal o prestar el servicio militar obligatorio, que son verdaderas cargas públicas consagradas en la ley, que en condiciones de igualdad todos estamos en la obligación de soportar.

(Ruiz, 2016, p.51)

El Consejo de Estado en la sentencia CE SIII E 12158 del 2005 precisó que cuando se supera lo que legalmente el ciudadano debe soportar en busca de un interés general, como individuos constituyentes de una sociedad perteneciente a un Estado Social de Derecho es cuando se debe considerar el daño como resarcible.

Para demostrar la responsabilidad vigente del Estado en el caso concerniente al daño antijurídico como fruto de la contratación estatal se deben analizar los antecedentes de la responsabilidad, entre los cuales podemos encontrar primeramente la *Lex Talionis*¹ como un principio jurídico de la justicia retributiva en la cual el castigo de un crimen es su reciprocidad “ojo por ojo, diente por diente”, siguiendo el orden de la Ley de Hammurabi, del derecho romano la Ley de las XII tablas, el escrito mundialmente conocido como la Biblia, llegando a la Ley Aquiliana que es el primer momento en donde se toca el concepto de culpa y reparación

¹ Nota 1.

económica, y finalizando el recuento histórico, el Código de Napoleón que data de 1804 y establece la actual responsabilidad extracontractual.

En este orden de ideas, en materia estatal, las etapas históricas de la Responsabilidad del Estado se pueden establecer de la siguiente manera: 1. Irresponsabilidad del Estado, 2. Responsabilidad indirecta bajo la dinámica amos-esclavos ya sea *in vigilando* o *in diligendo*, 3. Responsabilidad directa por daños que causen los directivos, y 4. El régimen de responsabilidad subjetiva. La responsabilidad subjetiva requiere la culpa para poder configurar la obligación de la Administración Pública para indemnizar patrimonialmente. Los tres elementos que constituyen la responsabilidad estatal son el daño, la imputación y la relación de causalidad (Arenas, 2018).

Ahora bien, el punto de partida para comenzar el proceso de asignación de responsabilidad es el daño, que puede ser jurídico o antijurídico, la diferencia entre los dos mencionados anteriormente radica principalmente en que frente al daño antijurídico no existe la obligación de soportarlo por parte de quien lo sufre. La existencia del perjuicio o menoscabo sobre un derecho generalmente debe ser probada, el Consejo de Estado manifiesta que este debe estar plenamente estructurado para que pueda ser indemnizado y estableció la necesidad de acreditar los siguientes aspectos en relación con la reparación que se pretende:

- i) Que el daño es antijurídico, esto es, que la persona no tiene el deber jurídico de soportarlo (...); ii) Que se lesiona un derecho, bien o interés protegido por el ordenamiento legal y; iii) Que el daño es cierto, es decir, que se puede apreciar material y jurídicamente y, por ende, no se limita a una mera conjetura.

(Consejo de Estado, Sección Tercera, CE SIII E 48674, 2019)

Con ello la presencia del nexo causal que dispone que dicho detrimento fue producto de un hecho específico, en lo referido en este ensayo, un contrato estatal.

Pregunta Problema.

¿Cuál es la responsabilidad del Estado colombiano y de las entidades aseguradoras al momento de resarcir los perjuicios causados por un daño antijurídico, cuya ocasión tiene como trasfondo una indebida ejecución de un contrato estatal?

Objetivo General.

Establecer la responsabilidad del Estado colombiano y de las entidades aseguradoras al momento de resarcir perjuicios, en los casos en que por causa de una indebida ejecución de un contrato estatal se produce un daño antijurídico, en el marco de la responsabilidad extracontractual.

Objetivos Específicos.

- Estudiar la legislación pertinente a los contratos estatales en Colombia
- Analizar el mecanismo que se ha adoptado para cubrir los riesgos que se derivan de la ejecución del contrato estatal en materia de responsabilidad extracontractual.
- Analizar la eficacia del mecanismo de cobertura del riesgo.

Metodología.

El ensayo que se desarrolla es de tipo argumentativo mediante el cual se busca llevar a cabo una reflexión respecto a un tema específico. Para poder adelantar este escrito fue necesario hacer un estudio previo sobre el tema y hacer una recopilación de conocimientos para justificar los argumentos expuestos en él, lo que quiere decir que se hizo mediante investigación documental ya que fue necesaria la lectura y apreciación de documentos para llevar a cabo una compilación de información normativa y doctrinal evidenciada en las referencias bibliográficas.

El aparte de la discusión está organizado de la siguiente manera: se inicia por establecer la principal normatividad colombiana relativa a la contratación estatal, posteriormente se

exponen los tipos de responsabilidad que surgen de la contratación estatal, se continúa con la forma y el perfeccionamiento del contrato estatal, más adelante se enuncia jurisprudencia relevante y sus aportes; y finalmente se expone el seguro de responsabilidad civil extracontractual, como mecanismo de cobertura del riesgo dentro del contrato estatal.

Discusión.

Anteriormente se dijo que el contrato es uno de los principales instrumentos de las relaciones humanas, es por ello, que los legisladores se han pronunciado al respecto y han dispuesto una serie de normativas que regulan dichas actividades en su ejecución. No obstante, la actividad contractual no es exclusiva de los civiles, los Estados, y en lo pertinente el colombiano disponen de la labor de contratación para el cumplimiento de sus fines como Estado Social de Derecho.

Se inicia con la normatividad colombiana relativa a la contratación estatal, dentro de la cual surge la Ley 80 de 1993, conocida como el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, cuyo objeto es establecer las reglas y principios que rigen los contratos de las entidades estatales. Aunque en la legislación civil se encuentra una definición de contrato, específicamente en el artículo 1495 del Código Civil, el cual establece que “contrato o convención es un acto por el cual una parte se obliga con otra a dar, hacer o no hacer alguna cosa”, y el Código de Comercio en su artículo 864 define el contrato como “un acuerdo de dos o más partes para constituir, regular o extinguir entre ellas una relación jurídica patrimonial (...)”, la ley de contratación estatal fija que son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones que celebren las Entidades, previstos en el derecho privado o en disposiciones especiales, o derivados de la autonomía de la voluntad, o los dispuestos en la mencionada ley.

La ley 80 establece que la finalidad de la contratación estatal es buscar el cumplimiento de los fines estatales, la continua y eficiente prestación de los servicios públicos, la efectividad de los derechos e intereses de los administrados que colaboran con ellas en la consecución de los fines y el cumplimiento de una función social que interpone obligaciones, puesto que evidentemente surgen una serie de derechos y deberes tanto de las entidades como de la parte contratada.²

En este mismo sentido, las entidades estatales en cumplimiento del objeto contractual tendrán la dirección general y la responsabilidad de ejercer el control y vigilancia de la ejecución del contrato, esto incluye evitar la paralización o la afectación grave de los servicios públicos a su cargo y asegurar la inmediata, continua y adecuada prestación, además de pactar las cláusulas excepcionales al derecho común.

Aunque se puede obviar, es pertinente recordar que las actuaciones contractuales de las entidades estatales se rigen conforme a los principios de transparencia, economía, responsabilidad, y de acuerdo con los postulados que rigen la función administrativa; esto es importante ya que también constituyen fundamento normativo del contrato estatal.

Una vez vistos los aspectos legales continuamos con la responsabilidad del Estado que surge de la contratación estatal. Se puede configurar la responsabilidad pre contractual en las licitaciones, en donde la parte contratista tiene el derecho de participar y el deber de actuar con buena fe, y la parte contratante la obligación frente a los principios del derecho y la contratación estatal a permitir la participación, actuar conforme al debido proceso, la buena fe, y la selección objetiva. En esta etapa pre contractual la adjudicación de responsabilidad por la lesión causada no se justifica con la culpabilidad, contraprestaciones contractuales, enriquecimiento injusto o

² Nota 2.

riesgo, se fundamenta en el principio de legalidad y en el principio de buena fe. Según el Consejo de Estado se estructura la responsabilidad precontractual cuando:

La administración pública o los proponentes sufren un daño antijurídico como consecuencia de una acción u omisión atribuible a la otra parte durante la etapa de la formación de la voluntad, que determina la imposibilidad de seleccionar el proponente, o la adjudicación irregular de la licitación, o la falta de perfeccionamiento del contrato, caso en el cual la administración compromete su responsabilidad civil, como también la compromete el proponente que retira su oferta o que se niega a celebrar el contrato en las condiciones propuestas y aceptadas.

(Colombia Compra Eficiente, 2001, párr. 3)

De la serie de derechos y por incumplimiento de obligaciones taxativas de la ley o las plasmadas en el contrato en cuestión, en concordancia con el artículo 90 de la Constitución Política de 1991, llamado por la doctrina como la cláusula general de responsabilidad, puede surgir una responsabilidad contractual. No está de más resaltar que las partes deben tener capacidad y no deben tener inhabilidades o incompatibilidades para contratar. La responsabilidad contractual se origina de la ejecución del contrato por incumplimiento total, por mora o cumplimiento defectuoso. Los elementos que componen esta responsabilidad y se requieren para su existencia son: i) que haya un título, ii) que haya una conducta, iii) que se produzca un daño, y iv) que exista una relación entre la conducta y el daño (Función Pública, s.f). “El daño contractual consiste en la lesión del derecho de crédito como consecuencia de un comportamiento del deudor contrario al programa de la prestación, dicha responsabilidad contractual comprende las modalidades de daño emergente y lucro cesante (arts. 1613, 1614 C.C.)” (Gil, 2015, p. 831). Según el artículo 50 de la ley 80 de 1993 la administración pública

debe responder y resarcir los daños que genere al contratista que llevo a cabo sus obligaciones cuando el Estado las incumple.

Análogamente a la explicación anterior, los daños a terceros tienden a configurarse en el marco de la responsabilidad extracontractual. Para ejemplificar esta situación partamos del supuesto de un contrato para la construcción de un puente que comunica dos municipios, al cabo de 2 meses el puente se cae provocando la muerte de dos personas que se movilizaban en un automóvil; la caída del puente se configura como el hecho, y las muertes y pérdida del vehículo como el daño, ahora bien, se tendría que entrar a un estudio de las causas motivadas para que el puente colapsara con el objeto de configurar el nexo y así saber a quién se le atribuye la responsabilidad. En los casos de responsabilidad extracontractual se han implementado figuras como el seguro de responsabilidad civil extracontractual, el cual traslada la eventualidad de indemnizar a la víctima a la aseguradora (Decreto 1082, 2015, art. 2.2.1.2.3.1.5 y 2.2.1.2.3.2.9).

La procedencia de declaratoria de responsabilidad del Estado se establece debido a que se entiende la existencia de obligaciones que tienen las entidades estatales y los contratistas para con los fines del estado y el interés general, del mismo modo conociendo la premisa que reza que quien cause un daño tiene el deber de repararlo, siguiendo que la reparación integral es el fin último de la consolidación de responsabilidad estatal (Consejo de Estado, Sección Tercera, CE SIII E 11499, 1999).

Después de las consideraciones anteriores, resulta significativo mencionar que los contratos en la actividad estatal deben constar por escrito y no requieren ser elevados a escritura pública, con excepción de aquellos que conforme a las normas legales vigentes deban cumplir con dicha formalidad. Deben contener las estipulaciones de acuerdo con las normas civiles, comerciales y las previstas en esta Ley 80, además podrán incluirse las modalidades, condiciones

y, en general, las cláusulas o estipulaciones que las partes consideren necesarias y convenientes, siempre que no sean contrarias a la Constitución, la ley, el orden público y a los principios y finalidades de esta ley y a los de la buena administración.

Habiendo ya hablado de la forma de los contratos estatales, se debe aludir al perfeccionamiento de dichos, esto se alcanza cuando se logre acuerdo sobre el objeto y la contraprestación y se eleve a escrito. Para la ejecución se requerirá de la aprobación de la garantía y de la existencia de las disponibilidades presupuestales correspondientes. Resulta valioso recordar que los contratos estatales son *intuitu personae* y, en consecuencia, una vez celebrados no podrán cederse sin previa autorización escrita de la entidad contratante.

Igualmente, el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública en sus artículos 50, 51, 52, 53 y 56 aducen a la responsabilidad de las entidades estatales, los servidores públicos, los contratistas, los interventores, consultores y asesores, y de los particulares que intervienen en la contratación estatal³. En consecuencia, las acciones u omisiones de los intervinientes en la actividad de contratación estatal que generen consecuencias inter partes o contra terceros, propaga la responsabilidad.

Se continúa con el desarrollo de los elementos de la responsabilidad, se debe entrar a entender la aleación de hecho, daño y nexo. El Consejo de Estado manifiesta que:

Los elementos que estructuran la responsabilidad patrimonial del Estado, con base en un título jurídico subjetivo u objetivo de imputación, son la demostración de un daño o lesión de naturaleza patrimonial o extrapatrimonial cierto y determinado o determinable, que se inflige a uno o a varios individuos. Además, la imputación jurídica del daño a una autoridad pública, que permita concluir, a partir del

³ Nota 3.

estudio de la relación de causalidad, que el daño se ha producido como consecuencia directa de la acción o la omisión atribuible a la entidad accionada.

(Consejo de Estado, Sección Tercera, CE SIII E 40878, 2019)

Si se parte del supuesto de que todo aquel que cause un daño debe remediarlo, en el ámbito de la contratación estatal se deben establecer de manera clara y concreta los tres elementos mencionados.

Primeramente, “Hecho” proviene del latín *factus* y es el participio irregular del verbo hacer, lo que indica una acción o acontecimiento. En el ambiente de la responsabilidad es la causa o el suceso generador del daño. Para continuar con el segundo elemento “Daño”, se debe hacer una distinción con otro concepto que es el perjuicio, para entenderlos de manera sencilla, se dice que el perjuicio es la consecuencia del daño. El Código Civil del Estado de México hace la distinción de dichos conceptos al definirlos de forma independiente, en su artículo 7347 establece el concepto de daño como “la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por falta de cumplimiento de una obligación”, y en su artículo 7348 define perjuicio como “la privación de cualquier ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación”. Sin embargo, la legislación colombiana, en específico el código civil, no establece esta diferencia.

Una vez realizada la distinción entre daño y perjuicio, se debe hablar de la tipología del daño, en donde encontramos los daños inmateriales y materiales. Se entiende por daños inmateriales aquellos que no son físicos, es decir, no se pueden palpar, en relación a éstos, el Consejo de Estado ha configurado a través del documento final aprobado mediante acta del 28 de agosto de 2014 referente a la reparación de perjuicios inmateriales, la tipología del perjuicio inmaterial de la siguiente forma: el daño moral, el daño inmaterial por afectación relevante a

bienes o derechos convencional y constitucionalmente amparados, y el daño a la salud. A *contrario sensu*, los daños materiales son aquellos físicos, y se dividen en: daño emergente entendido como todo aquello que sale del patrimonio y lucro cesante entendido como todo aquello que se deja de percibir con ocasión del daño (Código Civil, 2014, art. 1614). Según el Consejo de Estado el daño emergente es “el menoscabo o lesión que afecta los bienes de la víctima o de los perjudicados con los hechos imputados a la administración” (Consejo de Estado, Sección Tercera, CE SIII E 14589, 2004).

Como último elemento está el “nexo causal”, considerado como el más importante puesto que establece la relación entre el daño y el hecho. De esta manera, si no se constituye el vínculo causal, pueden existir los otros dos elementos y no se configura la responsabilidad, ya que es necesaria la prueba y la explicación que determinado suceso produjo el menoscabo de un bien o derecho.

Una vez establecidos los elementos de la responsabilidad, se entran a revisar aportes relevantes de la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado y del Consejo de Estado. Antes se debe resaltar la existencia de la Ley 1150 de 2007, por medio de la cual se decretan las medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. La importancia de mencionar la Ley 1150 es que ella además de modificar la Ley 80, asienta la distribución de riesgos en los contratos estatales y el cubrimiento de responsabilidades, inclusive la responsabilidad civil extracontractual.

En el año 2015, La Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado -ANDJE-, cumpliendo uno de sus objetivos, realizó un estudio de las providencias proferidas por la Sección Tercera del Consejo de Estado durante los años 2012 y 2013 en procesos adelantados contra

entidades estatales del orden nacional por asuntos contractuales y enriquecimiento sin causa, como también los laudos arbitrales tramitados en el Centro de Conciliación y Arbitraje de la Cámara de Comercio de Bogotá durante dichos años, con el objeto de establecer las principales causas generadoras de litigios contra el Estado.

Los resultados del estudio además de establecer como principal causa de demandas contra el Estado el incumplimiento de contratos estatales, demostraron que la Sección Tercera del C.E. es necesariamente numerosa a comparación de las demás secciones, puesto que la mayor cantidad de requerimientos a la administración son debido a asuntos de contratación y responsabilidad estatal por daños antijurídicos causados.

Es por ello que la ANDJE, formuló una serie de lineamientos para prevenir el daño antijurídico en materia de contratación estatal, por lo que emana la Circular externa N°9 del 11 de marzo de 2015, teniendo en cuenta que el interés público es prevalente en la contratación administrativa, por lo que obliga deberes de conducta y comportamiento que las partes del contrato deben asumir durante todas las etapas contractuales.

La circular externa mencionada establece como causas de incumplimiento de contratos estatales el desconocimiento del principio general de derecho según el cual, las partes de un contrato válidamente celebrado están obligadas a ejecutar las prestaciones que emanan de él en forma íntegra, efectiva y oportuna (Código Civil, arts. 1602 y ss.) y una serie de conductas antijurídicas⁴

En concordancia con las dificultades anteriormente expuestas, se prevén lineamientos para prevenir el daño antijurídico, para la conciliación temprana y para la defensa judicial. No obs-

⁴ Nota 4.

tante, la materia del presente documento es el daño antijurídico, por lo que sólo se tocaran los de prevención del daño.⁵

Por consiguiente, resulta importante que las entidades establezcan protocolos y formatos para orientar las actuaciones de cada etapa, además que ambas partes, contratista y contratado obren conforme a sus deberes y bajo el marco de la normatividad vigente, conservando los principios del derecho y de la contratación estatal. Así mismo, tener observancia del principio general *pacta sunt servanda* y del trato común entre las personas sobre los contratos que válidamente fueron celebrados, y, en consecuencia, que las partes deben estar dispuestas a obligarse con la ejecución íntegra, efectiva y oportuna.

Cabe resaltar los conceptos profesados en la sentencia CE SIII E 19420 DE 2007 del Consejo de Estado, caso en que una entidad pública celebró un contrato de obra pública con un particular para la reparación de vías públicas, sin embargo, dicho particular no tenía el cuidado necesario con la manipulación de los residuos sólidos, ni utilizaba la señalización preventiva correspondiente para evitar accidentes. En una de las obras adjudicadas se presentó un accidente de tránsito por causa de los residuos sólidos de construcción dejados a un lado de la vía sin la señalización correspondiente ocasionando la muerte de dos particulares.

En dicha providencia se declara patrimonialmente responsable al Municipio de Medellín por los perjuicios morales y materiales causados a la señora María Eugenia Jaramillo Cárdenas y al joven May Esteban Chica Jaramillo, con la muerte de su esposo y padre, ocurrida el 1 de diciembre de 1993, providencia que basó su *ratio decidendi* en argumentos tales como:

⁵ Nota 5.

La responsabilidad de una entidad pública por daños ocasionados a terceros debe reunir dos elementos: La lesión o menoscabo del derecho o situación de la cual es titular un sujeto de derecho, y la imputación jurídica del mismo, que consiste en la atribución jurídica del daño, que se funda en la prueba del vínculo (nexo causal) existente entre el daño antijurídico y la acción u omisión del ente demandado.

La responsabilidad que se reclama proviene del daño causado con ocasión de la ejecución de una obra a favor del Estado, con independencia de que el daño haya sido sufrido por una persona destinada por el contratista ejecutor de la obra a la realización de la misma, o por un tercero ajeno por completo a la actividad contractual en la que es parte el Estado, es claro el compromiso de la responsabilidad patrimonial del Estado, como beneficiario de la obra, como destinatario de la misma y por ende como sujeto de imputación de los daños que con ella se causen. (Sentencia CE SIII E 19420, Consejo de Estado, 2007.)

En el mismo sentido, la providencia cita la sentencia proferida por la Sección Tercera del Consejo de Estado el 28 de noviembre de 2002, Expediente No. 14.397, al señalar que:

El régimen de responsabilidad que se aplica frente a los daños derivados de la ejecución de una obra pública, debe definirse con fundamento en el principio *ubi emolumentum ibi onus esse debet*⁶ que hace responsable de los perjuicios a quien crea la situación de peligro, toda vez que cuando la administración contrata la ejecución de una obra pública es como si la ejecutara directamente. (Consejo de Estado, Sección Tercera, CE SIII E 19420, 2007)

⁶ Nota 6.

Bajo este contexto, la Sentencia CE SIII E 19420 del 2007, establece como regla que una entidad pública debe hacerse responsable por daños antijurídicos ocasionados a terceros por un contratista con ocasión de la ejecución de un contrato de obra a favor del Estado, debido a que la ejecución de la obra por parte del contratista es como si la desarrollara la misma entidad, por tanto es responsable de los daños que el contratista ocasione en desarrollo del contrato, además por que la entidad al ser la beneficiaria de la obra, también es responsable de los daños que se den en desarrollo de la misma, sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda iniciar en contra el contratista.

Finalmente, una vez establecida la responsabilidad extracontractual del Estado de indemnizar y reparar de forma integral los daños antijurídicos generados por una indebida ejecución del contrato estatal, se hará énfasis en los mecanismos de cobertura del riesgo que la entidad estatal y el contratista incluyen en los contratos, y su eficacia.

Según lo establecido en el Decreto 1082 de 2015 el Estado debe hacer un análisis del riesgo, en donde se evalúa el proceso de contratación y el cumplimiento de sus objetivos. Los riesgos a los que se encuentran expuestas las Entidades Estatales producto de la responsabilidad extracontractual que puedan generarse por los actos u omisiones de los contratistas y subcontratistas deben cubrirse con un contrato de seguro contenido en una póliza (Decreto 1082, 2015, 2.2.1.2.3.1.5). El contrato de seguro, en su esencia establece que el asegurador está obligado a responder únicamente por la suma asegurada, en ningún caso la indemnización podrá exceder dicho valor. El asegurador podrá probar que el valor de la póliza es mayor al del monto real del interés objeto del contrato, pero no que es inferior a él. (Código de Comercio, art 1079 1089)

El contrato de seguro de responsabilidad civil extracontractual ampara la responsabilidad general de contratista, derivada de la ejecución del contrato, sin que el deber de reparar provenga

de su actividad como profesional. La aseguradora cubre los daños que se le causen a terceros que sean consecuencia de los hechos u omisiones de los contratistas y subcontratistas. En este seguro se deben reconocer y pagar tanto los perjuicios patrimoniales como los extrapatrimoniales. Los perjuicios son los pagos que reconocerá la aseguradora una vez ocurran los daños, y los amparos son los eventos que dan lugar a la afectación de la póliza. Los requisitos del seguro son 1) la modalidad de ocurrencia, 2) los intervinientes, y 3) los amparos (Decreto 1082, 2015, art. 2.2.1.2.3.2.9).

Las entidades estatales para desarrollar los contratos de obra y aquellos que con ocasión del riesgo considere necesario, exige la existencia de una póliza de responsabilidad civil extracontractual. El Decreto 1082 establece los parámetros de suficiencia estableciendo unos montos mínimos que el seguro debe amparar de la siguiente forma:

1. Doscientos (200) SMMLV para contratos cuyo valor sea inferior o igual a mil quinientos (1.500) SMMLV.
2. Trescientos (300) SMMLV para contratos cuyo valor sea superior a mil quinientos (1.500) SMMLV e inferior o igual a dos mil quinientos (2.500) SMMLV.
3. Cuatrocientos (400) SMMLV para contratos cuyo valor sea superior a dos mil quinientos (2.500) SMMLV e inferior o igual a cinco mil (5.000) SMMLV.
4. Quinientos (500) SMMLV para contratos cuyo valor sea superior a cinco mil (5.000) SMMLV e inferior o igual a diez mil (10.000) SMMLV.
5. El cinco por ciento (5%) del valor del contrato cuando este sea superior a diez mil (10.000) SMMLV, caso en el cual el valor asegurado debe ser máximo setenta y cinco mil (75.000) SMMLV. (Decreto 1082, 2015, art. 2.2.1.2.3.1.17)

La vigencia de la garantía debe ser equivalente al período de ejecución del contrato. En este seguro se pueden acordar deducibles, únicamente, hasta el diez por ciento (10%) del valor de la indemnización, y nunca podrá ser mayor a dos mil (2.000) SMMLV.

Conclusiones.

Para finalizar y dar respuesta a la pregunta problema ¿Cómo se responsabiliza al Estado Colombiano cuando existe un daño antijurídico, cuya ocasión tiene como trasfondo una indebida ejecución de un contrato estatal?, se parte principalmente de que conforme a la normatividad y desarrollo legislativo sobre la Contratación Estatal se tiene por seguro la existencia de una serie de derechos y obligaciones entre el Estado, el contratista y los ciudadanos; de modo que un incumplimiento de un deber genera consecuencias, y una de ellas es la obligación de reparar.

Para que exista responsabilidad se deben configurar la totalidad de sus elementos, siendo éstos: Hecho, Daño y Nexo, el último mencionado sustanciando el vínculo que permite establecer la relación causal entre el suceso generador del daño y la afectación o detrimento que sufre la parte o el tercero, lo que resulta menester en el momento probatorio.

La declaratoria de responsabilidad tiene por objetivo la reparación integral de un daño que en principio debe ser considerado antijurídico, es decir, un detrimento que no esté contemplado en la ley como una carga pública que un particular esté obligada a soportar. El Estado colombiano se declara patrimonialmente responsable conforme a los artículos 2 y 90 de la Constitución Política de 1991 cuando se produzca daño antijurídico como consecuencia de un Contrato Estatal bajo las premisas de reparación integral, interés general y titularidad de la acción.

Colombia es un Estado Social de Derecho, por lo tanto tiene como principio el interés general por encima del particular y busca siempre el beneficio de sus ciudadanos, en consecuen-

cia se establece que si hay un daño atribuible al Estado la víctima deberá ser indemnizada integralmente, es decir, que todos los ámbitos perjudicados deberán ser considerados. El Estado prioritariamente responderá, buscando velar por el bienestar del ciudadano y cumpliendo sus funciones constitucionales, por los daños causados. Posteriormente la entidad estatal podrá hacer efectivas las obligaciones contractuales ya sea con entidades aseguradoras o con el mismo contratista que debe cumplir con las responsabilidades asumidas al momento de firmar el contrato estatal.

La Contratación Estatal tiene por objetivo el desarrollo de los fines del Estado, por lo que, tal como lo relaciona la jurisprudencia, aunque el contratista sea el titular de la acción u omisión que generó el daño antijurídico, la ejecución de la obra está a favor del Estado, y por ello es claro el compromiso de la responsabilidad patrimonial del Estado como beneficiario del propósito del contrato.

La responsabilidad frente a las partes intervinientes en el contrato puede ser precontractual o contractual; de otro modo frente a terceros a manera de regla general se causa responsabilidad extracontractual.

Llevando estas premisas y afirmaciones establecidas normativa, jurisprudencial y doctrinalmente a la práctica es cierto que, existe una falencia en la ejecución de los contratos. Esto hace que se generen daños a terceros y como consecuencia emanan una responsabilidad atribuible al Estado de resarcir integralmente los daños causados, una vez estos por medio del nexo causal establecido probatoriamente enlacen a la entidad demandada generadora del hecho, por acción o por omisión, con el daño causado.

En consecuencia, con lo anteriormente planteado se puede afirmar que, a pesar de la existencia de una amplia normatividad reguladora del tema tratado, la cual manifiesta de forma ex-

plícita los pasos a seguir en las distintas formas de contratación estatal, las obligaciones de las partes, las consecuencias de su incumplimiento y las acciones pertinentes en caso de conflictos, siguen siendo muchas las demandas y el detrimento del patrimonio público que se causa debido a la reparación integral a la cual se debe someter el Estado al momento de indemnizar los daños antijurídicos reclamados bajo el amparo de la responsabilidad extracontractual.

Es por esto que se debe reflexionar acerca de la efectividad del mecanismo de cobertura del riesgo, el cual en el presente caso es el seguro de responsabilidad civil extracontractual. Como se estableció anteriormente la función de la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual es cubrir los riesgos que queden por fuera de la actividad contractual. Este seguro ampara la responsabilidad del contratista y subcontratista; sus beneficiarios son el Estado y los terceros afectados; cubre tanto los perjuicios patrimoniales como los extrapatrimoniales.

Por lo anterior se debe resaltar, cómo en la práctica, cuando se generan daños a terceros como consecuencia de la ejecución de un contrato estatal, la víctima hace la reclamación directa al Estado. Si se establece que existe responsabilidad extracontractual, el Estado procede a indemnizar a las víctimas de forma integral, cubriendo los daños patrimoniales y extrapatrimoniales, daños que como se expuso anteriormente son amparados por las pólizas del seguro. Estas pólizas de seguro, en los márgenes de suficiencia, establecidos por el Decreto 1082 del 2015 solo establecen unos topes mínimos del valor del contrato para establecer el monto de cobertura del riesgo. Una vez el Estado ha indemnizado a las víctimas puede proceder a cobrar la póliza del seguro de responsabilidad civil extracontractual, y en caso que haya sido pactado en el contrato, también podrá iniciar acciones en contra del contratista para que, por medio de un proceso de controversias contractuales, este entregue el valor de la indemnización que la aseguradora no alcanzó a cubrir. En la práctica estos procesos administrativos son desgastantes, costosos, y se

extienden en el tiempo, por esto no son ideales, una de las utilidades de las pólizas es justamente evitar que estos procesos sucedan. El problema se encuentra en que las pólizas de seguro solo cubren un monto fijo de dinero, basado en los criterios de valores mínimos de suficiencia, en consecuencia, estas pólizas al ser cobradas no alcanzan a retribuir ni la mitad de los gastos del Estado invertidos en las indemnizaciones, de esta forma las pólizas no cumplen su verdadera utilidad de amparar los riesgos derivados de la ejecución del contrato en materia de responsabilidad civil extracontractual.

A modo de reflexión final, y para efectos de probar lo previamente establecido se sostiene que, según lo descrito anteriormente, en efecto, el seguro de responsabilidad civil extracontractual no está llamado a amparar la totalidad de los daños antijurídicos posibles que se deriven de la ejecución de los contratos, téngase en cuenta como los montos asignados tienen un tope hacia abajo y no hacia arriba, que a las entidades públicas se les otorga excesiva facultad discrecional para que valoren positiva o negativamente el riesgo y fijar los márgenes de cobertura. Eso hace que, básicamente, se acuda a mínimos y no a máximos, verdaderamente desamparando la ejecución del contrato del riesgo extracontractual.

Con base en lo anterior, como posibles soluciones a la ineficacia de la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual se puede llegar a tres posibles soluciones. En primer lugar, se podría cambiar el modo de ejecución de la póliza al momento de hacerla efectiva una vez haya ocurrido el siniestro. Lo ideal sería que el contratista pagara una prima, cuyo valor haya sido establecido por la entidad contratante una vez realizado el análisis del riesgo, y que una vez ocurrido el daño la aseguradora entre a responder por la totalidad de la indemnización establecida, mas no que, como sucede actualmente, la entidad estatal haga la indemnización y posteriormente cobre una póliza de un valor mínimo fijo.

En segundo lugar, se contempla la posibilidad de adjudicar responsabilidad al servidor público que establece, basado en los mínimos de suficiencia, un valor exiguo para la póliza de seguro de responsabilidad civil extracontractual, quien conociendo el riesgo de la ejecución del contrato y los posibles gastos a invertir en indemnizaciones, aprueba esta póliza. De esta manera si se llega a producir un daño imputable al estado por una indebida ejecución de un contrato estatal, sería posible para el Estado repetir contra el servidor público y así asegurar la tasación de un verdadero valor proporcional al riesgo.

Por último, se hace referencia a la legislación relativa al tema, es claro que gran parte de la problemática se basa en el artículo 2.2.1.2.3.1.17 del Decreto 1082 del 2015, el cual establece la suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual, en donde, como se expuso anteriormente, se establecen unos montos mínimos que deben cubrir las pólizas de seguro, basándose en el valor del contrato. El problema recae en el hecho que se le otorga excesiva facultad discrecional a la entidad estatal para elegir los montos de las pólizas basándose en unos topes mínimos y no máximos. La legislación debería establecer unos topes máximos en los márgenes de suficiencia del seguro de responsabilidad civil extracontractual para realmente garantizar una cobertura del riesgo.

Referencias Bibliográficas.

1. Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2015). Circular externa N°9 del 11 de marzo de 2015. Recuperado de <https://www.defensajuridica.gov.co/normatividad/circulares/Lists/Circulares%202015/DispForm.aspx?ID=9>.
2. Araújo et al. (2011). *La Ley 1150 de 2007. ¿Una respuesta a la eficacia y transparencia de la contratación estatal?*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad del Rosario.
3. Arenas, H. A. (2018). *El régimen de Responsabilidad Subjetiva*. Bogotá: Editorial Legis.
4. Código Civil [Código] (2014) 32ª Ed. Legis
5. Código Civil del Estado de México [Código]. Recuperado de <https://legislacion.edomex.gob.mx/sites/legislacion.edomex.gob.mx/files/files/pdf/cod/vig/codvig001.pdf>
6. Código de Comercio [Código]. (2017) 3ra Ed. Legis
7. Colombia Compra Eficiente. (2001). La responsabilidad precontractual depende del cumplimiento de las normas de la ley 80 de 1993. Recuperado de <https://sintesis.colombiacompra.gov.co/jurisprudencia/ficha/7710>
8. Constitución Política de Colombia [Const.] (1991) 33ª Ed. Legis

9. Constitución Española [Const.] (1978) Recuperado de
<http://www.congreso.es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos.jsp?ini=97&fin=107&tipo=2>
10. Congreso de la República de Colombia (1993). Ley 80 del 28 de octubre de 1993 por la cual se expide el Estatuto General de Contratación de la Administración Pública. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
11. Congreso de la República de Colombia (2007). Ley 1150 del 16 de julio de 2007 por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. Bogotá D.C.: Congreso de la República de Colombia.
12. Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera. (3 de mayo de 2007) Sentencia CE SIII E 19420. [CP Ramiro Saavedra Becerra]
13. Consejo de Estado de Colombia, Sección Tercera. (14 de junio de 2019) Sentencia CE SIII E 48674. [CP Marta Nubia Velásquez Rico]
14. Consejo de Estado, Sección Tercera. (11 de noviembre de 1999) Sentencia CE SIII E 11499. [CP Alier Eduardo Hernández Enríquez]
15. Consejo de Estado, Sección Tercera. (5 de diciembre de 2005) Sentencia CE SIII E 12158. [CP Alier Eduardo Hernández Enríquez]
16. Consejo de Estado, Sección Tercera. (18 de marzo de 2004) Sentencia CE SIII E 14589. [CP Ricardo Hoyos Duque]
17. Consejo de Estado, Sección Tercera. (19 de junio de 2019) Sentencia CE SIII E 40878. [CP Alberto Montaña Plata]

18. Consejo de Estado, Sección Tercera. (28 de agosto de 2014) Documento Final aprobado mediante acta del 28 de agosto de 2014 referente a la reparación de perjuicios inmateriales. [PS Olga Medina Valle De la Hoz et al]
19. Departamento Nacional de Planeación (2015). *Decreto Número 1082 del 26 de mayo de 2015 por medio del cual se expide el decreto único reglamentario del sector administrativo de planeación nacional*. Bogotá D.C.: Departamento Nacional de Planeación.
20. Función Pública. (s.f). Origen de la Cuestión. Recuperado de https://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1463964114_5b5a80f8438400fbc6c83cd12b620857.pdf
21. Fundación Universitaria Empresarial de la Cámara de Comercio de Bogotá. (s.f). *Lineamientos para la elaboración de Ensayos de Reflexión y Dossier de Diplomado*.
22. Gil, E. (2015). *Tesoro de Responsabilidad Contractual de la Administración Pública*. Bogotá: Editorial Temis S.A.
23. Henao, J. C. (2007). *El Daño. Análisis comparativo de la responsabilidad extracontractual del Estado en derecho colombiano y francés*. Bogotá, Colombia: Editorial Universidad Externado de Colombia.
24. Jiménez, W.G. (2013). Origen y Evolución de las Teorías sobre la Responsabilidad Estatal. *Diálogos de Saberes*, (38), 63-78.
25. Ruiz, W. (2016). *Responsabilidad del estado y sus regímenes*. Bogotá: Ecoe Ediciones.

Notas.***Nota 1.***

Ley del Tali3n.

Nota 2.

Derechos y deberes seg3n la Ley 80 de 1993

Para las entidades estatales:

1. Exigir del contratista la ejecuci3n id3nea y oportuna del objeto contratado. Igual exigencia podr3n hacer al garante.
2. Adelantar las gestiones necesarias para el reconocimiento y cobro de las sanciones pecuniarias y garant3as a que hubiere lugar.
3. Solicitar la actualizaci3n o la revisi3n de los precios cuando se produzcan fen3menos que alteren en su contra el equilibrio econ3mico o financiero del contrato.
4. Adelantar revisiones peri3dicas de las obras ejecutadas, servicios prestados o bienes suministrados, para verificar que ellos cumplan con las condiciones de calidad ofrecidas por los contratistas, y promover las acciones de responsabilidad contra 3stos y sus garantes cuando dichas condiciones no se cumplan.
5. Exigir que la calidad de los bienes y servicios adquiridos por las entidades estatales se ajuste a los requisitos m3nimos previstos en las normas t3cnicas obligatorias, sin perjuicio de la facultad de exigir que tales bienes o servicios cumplan con las normas t3cnicas colombianas o, en su defecto, con normas internacionales elaboradas por organismos reconocidos a nivel mundial o con normas extranjeras aceptadas en los acuerdos internacionales suscritos por Colombia.
6. Adelantar las acciones conducentes a obtener la indemnizaci3n de los daos que sufran en desarrollo o con ocasi3n del contrato celebrado.

7. Sin perjuicio del llamamiento en garantía, repetir contra los servidores públicos, contra el contratista o los terceros responsables, según el caso, por las indemnizaciones que deban pagar como consecuencia de la actividad contractual.
8. Adoptar las medidas necesarias para mantener durante el desarrollo y ejecución del contrato las condiciones técnicas, económicas y financieras existentes al momento de proponer en los casos en que se hubiere realizado licitación, o de contratar en los casos de contratación directa. Para ello utilizarán los mecanismos de ajuste y revisión de precios, acudirán a los procedimientos de revisión y corrección de tales mecanismos si fracasan los supuestos o hipótesis para la ejecución y pactarán intereses moratorios.
9. Actuar de tal modo que, por causas a ellas imputables, no sobrevenga una mayor onerosidad en el cumplimiento de las obligaciones a cargo del contratista. Con este fin, en el menor tiempo posible, corregirán los desajustes que pudieren presentarse y acordarán los mecanismos y procedimientos pertinentes para precaver o solucionar rápida y eficazmente las diferencias o situaciones litigiosas que llegaren a presentarse.
10. Respetar el orden de presentación de los pagos por parte de los contratistas. Llevar un registro de presentación por parte de los contratistas, de los documentos requeridos para hacer efectivos los pagos derivados de los contratos, de tal manera que estos puedan verificar el estricto respeto al derecho de turno (adicionado por el artículo 19 de la Ley 1150 de 2007).

Para los contratistas:

1. Recibir oportunamente la remuneración pactada y a que el valor intrínseco de la misma no se altere o modifique durante la vigencia del contrato. En consecuencia, tendrán derecho, previa solicitud, a que la administración les restablezca el equilibrio de la ecuación económica del contrato a un punto de no pérdida por la ocurrencia de situaciones imprevistas que no sean

imputables a los contratistas. Si dicho equilibrio se rompe por incumplimiento de la entidad estatal contratante, tendrá que restablecerse la ecuación surgida al momento del nacimiento del contrato.

2. Colaborar con las entidades contratantes en lo que sea necesario para que el objeto contratado se cumpla y que éste sea de la mejor calidad; acatarán las órdenes que durante el desarrollo del contrato ellas les impartan y, de manera general, obrarán con lealtad y buena fe en las distintas etapas contractuales, evitando las dilaciones y trabas que pudieran presentarse.
3. Acudir a las autoridades con el fin de obtener la protección de los derechos derivados del contrato y la sanción para quienes los desconozcan o vulneren.
4. Garantizar la calidad de los bienes y servicios contratados y responderán por ello.
5. No acceder a peticiones o amenazas de quienes actúen por fuera de la ley con el fin de obligarlos a hacer u omitir algún acto o hecho.

Nota 3.

1. Las entidades responden por las actuaciones, abstenciones, hechos y omisiones antijurídicos que les sean imputables y que causen perjuicios a sus contratistas (Condicionado en Sentencia C-333 de 1 de agosto de 1996, M.P. Dr. Alejandro Martínez Caballero), en los casos deberán indemnizar la disminución patrimonial que se ocasione, la prolongación de esta y la ganancia, beneficio o provecho dejados de percibir por el contratista.
2. El servidor público responderá disciplinaria, civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual.
3. Los contratistas responderán civil y penalmente por sus acciones y omisiones en la actuación contractual en los términos de la ley, por otro lado, los consorcios y uniones temporales responderán por las acciones y omisiones de sus integrantes.

4. Los consultores y asesores externos responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de consultoría o asesoría, como por los hechos u omisiones que les fueren imputables y que causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las actividades de consultoría o asesoría.

Por su parte, los interventores responderán civil, fiscal, penal y disciplinariamente, tanto por el cumplimiento de las obligaciones derivadas del contrato de interventoría, como por los hechos u omisiones que les sean imputables y causen daño o perjuicio a las entidades, derivados de la celebración y ejecución de los contratos respecto de los cuales hayan ejercido o ejerzan las funciones de interventoría.

5. El contratista, el interventor, el consultor y el asesor se consideran particulares que cumplen funciones públicas en todo lo concerniente a la celebración, ejecución y liquidación de los contratos que celebren con las entidades estatales.

Nota 4.

1. Desatención de previsiones contractuales expresas, ya sea por abstenerse o haberse negado a cumplir las estipulaciones de sus contratos sin razón válida que lo exima de responsabilidad.
2. Interpretación incorrecta de las cláusulas contractuales por la falta de claridad y precisión de estas o por la falta de correspondencia entre ellas mismas o con el texto de los documentos que conforman el contrato o a los que este se remite expresa o tácitamente. Hecho que impide la ejecución íntegra, efectiva u oportuna de las prestaciones que corresponde satisfacer a las partes del contrato y, por lo tanto, deriva, también, en el incumplimiento del pacto contractual y en las consecuentes condenas económicas en contra del Estado.

3. Por violación del principio de planeación en la etapa precontractual, por la ausencia o deficiencia de los estudios y análisis previos que deben preceder la estructuración y celebración del contrato, lo que se traduce en una falta de planeación en la identificación de la necesidad, la estimación de los recursos, verificación de su ajuste al plan de compras de la entidad, la insuficiente comprobación de los estudios y diseños previos (técnicos, económicos y jurídicos), la inadecuada valoración de los riesgos asociados al proceso de contratación y de ejecución, a los permisos, licencias, predios, consultas, entre otros.

Nota 5.

- a) Cumplir los fines del Estado con la cabal y oportuna ejecución de los contratos que sus entidades y agentes celebran para satisfacer necesidades colectivas y garantizar la continua y eficiente prestación de los servicios públicos que requieren los administrados, exhortando a la estricta observación de la normatividad, de la ética y la justicia,
- b) La prevalencia del interés público, deber que se concretan en el cumplimiento de diferentes actuaciones, gestiones y actividades durante las etapas precontractual, contractual y de liquidación o pos-contractual,
- c) La verificación sobre la existencia de recursos presupuestales suficientes.
- d) La diligencia en la fase contractual, la precisión, claridad, correspondencia, univocidad y calidad de los documentos que integrarán el futuro contrato, siendo exactos en los requerimientos, las estipulaciones, las distintas cláusulas y documentos que lo conformarán.
- e) Con el objeto de mitigar el riesgo de incurrir en ambigüedades que propicien diferentes modos de entender e interpretar el contrato se puede organizar sus estipulaciones y documentos de modo lógico, cronológico o por materias agotar el tema de una condición en una misma cláusula, con el

objeto de no fragmentarla, dispersarla ni repetirla, parcial o totalmente, en diferentes contextos; incorporar glosarios con la definición de palabras o términos que tengan significado especial o técnico y usar siempre estas mismas palabras y términos para referirse a una misma cosa; establecer el orden de prelación o la jerarquía de los documentos que conforman el contrato; verificar que las minutas, pro formas y/o formularios, que se utilicen para hacer constar el contrato y sus anexos por escrito, guarden la debida correspondencia y concordancia con el tipo de negocio jurídico que pretende celebrarse y coincidan entre ellos mismos y con los demás documentos del contrato; y utilizar un lenguaje sencillo, coherente y claro.

f) En la ejecución del contrato, las entidades estatales deben ejercer la dirección, control y vigilancia (entendiéndose como actividades diferentes con el mismo fin) del cumplimiento de las prestaciones derivadas de aquél, facultades que se les confiaron en razón de la relevancia del interés colectivo involucrado en los contratos estatales y con el exclusivo propósito de asegurar la realización de los cometidos del Estado.

g) Los servidores públicos o los contratistas encargados de su intervención, vigilancia y/o supervisión deben disponer a liquidarlo en cuanto concluya el plazo de ejecución del contrato.

Nota 6.

Donde está la utilidad debe estar la carga.