

**RESPONSABILIDAD ESTATAL Y DE LAS COMPAÑÍAS
ASEGURADORAS FRENTE A DAÑOS ANTIJURÍDICOS EN LA
CONTRATACIÓN PÚBLICA**

Pablo Cesar Rincón Pérez

Asesor: Luis Carlos Valencia Burgos

Corporación Universitaria Remington

Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

Ensayo Juridico

**Especialización en Responsabilidad Contractual y Extracontractual del
Estado**

2026

Resumen

En las relaciones entre particulares, los contratos constituyen mecanismos para concretar negocios jurídicos, de igual manera, el Estado, mediante sus entidades y servidores públicos, utiliza la contratación como instrumento esencial para cumplir sus fines. No obstante, la actividad contractual puede generar hechos o actuaciones que produzcan consecuencias perjudiciales, afectando derechos y dando lugar a daños que originan la obligación de reparación.

En este contexto, resulta fundamental analizar la responsabilidad por daños, especialmente el daño antijurídico en la contratación estatal. A partir del marco normativo y de la jurisprudencia del Consejo de Estado, se estudia cómo se atribuye responsabilidad al Estado y su deber de indemnizar perjuicios ocasionados por una ejecución inadecuada de contratos estatales, dentro del régimen de responsabilidad civil extracontractual.

En conclusión, el Estado colombiano tiene la obligación de resarcir los daños antijurídicos causados en el desarrollo contractual, siendo necesario examinar los mecanismos de cobertura de riesgos previstos en los contratos estatales y su eficacia para garantizar la reparación de los perjuicios derivados de su ejecución.

Palabras clave: Contratación estatal, daño antijurídico, responsabilidad extracontractual, reparación de perjuicios y cobertura de riesgos contractuales.

1. Introducción.

La presente investigación surge de la necesidad de analizar de manera crítica cómo se configura actualmente la responsabilidad del Estado colombiano cuando, con ocasión de la celebración o ejecución indebida de un contrato estatal, se genera un daño antijurídico a particulares. Según Hernandez (2023), la contratación estatal constituye uno de los principales instrumentos mediante los cuales la administración pública cumple sus fines constitucionales, orientados a la satisfacción del interés general, la prestación eficiente de servicios públicos y la materialización de políticas estatales.

Sin embargo, en el desarrollo de dicha actividad contractual pueden producirse actuaciones, omisiones, irregularidades o riesgos que trascienden la esfera jurídica permitida, ocasionando afectaciones patrimoniales o extrapatrimoniales que los ciudadanos no están jurídicamente obligados a soportar. Es en este escenario donde surge el problema jurídico relacionado con la atribución de responsabilidad patrimonial al Estado y la obligación correlativa de reparar integralmente los daños ocasionados.

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano, el concepto de daño antijurídico no ha sido desarrollado de manera expresa por el legislador, razón por la cual su construcción conceptual ha sido asumida principalmente por la jurisprudencia constitucional y contencioso-administrativa, especialmente a partir del artículo 90 de la Constitución Política de Colombia, el cual establece que el Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción u omisión de las autoridades públicas (Carrillo, 2022, pp. 319–357).

Esta regulación, encuentra sustento en importantes referentes doctrinales como lo es Pulido (2024) quien realiza una comparación especialmente en el artículo 106 de la Constitución Española, el cual consagra el derecho de los particulares a recibir reparación por los daños ocasionados en sus bienes y derechos, cuando provengan del funcionamiento de los servicios públicos, asimismo, la jurisprudencia del Consejo de Estado Sección Tercera, Exp. 24392, 2012 ha señalado que no todo daño genera obligación indemnizatoria sino

únicamente aquel que excede las cargas públicas que razonablemente deben asumir los ciudadanos conforme al principio de solidaridad y a la prevalencia del interés general.

El eje central de este ensayo, se orienta a precisar el alcance de la responsabilidad atribuible al Estado colombiano y a las compañías aseguradoras respecto de la compensación de perjuicios ocasionados por daños antijurídicos surgidos a partir de una ejecución irregular de contratos estatales, especialmente en aquellos eventos donde los riesgos habían sido contemplados previamente mediante pólizas de responsabilidad civil extracontractual (Vélez, 2022, pp. 73-133).

La discusión sobre la responsabilidad patrimonial del Estado adquiere relevancia debido a la necesidad de determinar si los mecanismos jurídicos y financieros incorporados en la contratación pública garantizan una reparación integral a las víctimas de daños derivados de la actividad contractual estatal o si todavía persisten falencias normativas y prácticas que limitan la efectividad del principio resarcitorio.

La importancia académica y jurídica de este estudio se sustenta en que la responsabilidad estatal constituye una garantía esencial dentro del Estado Social de Derecho orientada a proteger a los ciudadanos frente a actuaciones administrativas que ocasionen daños antijurídicos, además, resulta necesario analizar la evolución histórica de esta institución desde modelos caracterizados por la ausencia del deber indemnizatorio hasta sistemas contemporáneos fundamentados en criterios objetivos de reparación integral.

En este contexto, la investigación tiene como propósito identificar la responsabilidad atribuible al Estado colombiano y a las entidades aseguradoras frente al resarcimiento de perjuicios ocasionados por daños derivados de una ejecución deficiente de contratos públicos dentro del ámbito de la responsabilidad extracontractual, para ello se plantea el análisis del marco normativo aplicable a la contratación estatal en Colombia, el estudio de los mecanismos de cobertura diseñados para proteger a terceros perjudicados y la evaluación de la efectividad real de dichos instrumentos respecto de la reparación de daños ocasionados durante la ejecución contractual.

Desde la perspectiva teórica, el estudio se fundamenta en el análisis normativo y doctrinal relacionado con la responsabilidad extracontractual del Estado especialmente en los desarrollos elaborados por el Consejo de Estado y en las disposiciones constitucionales vigentes, además, la investigación sostiene que aunque el ordenamiento jurídico colombiano ha fortalecido significativamente el sistema de responsabilidad patrimonial derivado de daños antijurídicos relacionados con contratos estatales todavía subsisten dificultades vinculadas con la eficacia práctica de los mecanismos de aseguramiento y cobertura del riesgo, lo cual exige una valoración crítica sobre su verdadera capacidad para garantizar una reparación integral adecuada y oportuna a las víctimas, toda vez que, se llevara acabó mediante un método cualitativo y un enfoque hermenéutico apoyado en la revisión de fuentes legales doctrinales, se pretende demostrar que la responsabilidad estatal frente a daños antijurídicos originados en la actividad contractual representa no solo un deber constitucional de reparación sino también una manifestación esencial de legitimidad institucional y de protección efectiva de los derechos ciudadanos.

2. Desarrollo

El contrato representa un instrumento jurídico esencial dentro de la organización de las relaciones económicas y sociales, motivo por el cual su regulación ha sido objeto de amplio desarrollo normativo mediante distintas disposiciones orientadas a garantizar que los vínculos contractuales se desarrollen bajo criterios de seguridad jurídica, equilibrio y protección de derechos; esta regulación no se limita exclusivamente al ámbito privado debido a que, el Estado también utiliza la contratación como mecanismo indispensable para ejecutar sus funciones constitucionales, desarrollar políticas públicas y satisfacer necesidades colectivas dentro del modelo de Estado Social de Derecho.

Anteriormente, se señaló que el contrato constituye uno de los instrumentos más relevantes dentro de las relaciones humanas debido a ello los legisladores han desarrollado diversas disposiciones normativas encaminadas a regular estas actividades durante su ejecución, sin embargo la actividad contractual no corresponde exclusivamente al ámbito civil debido a que los Estados y particularmente el Estado colombiano utilizan la contratación como un mecanismo orientado al cumplimiento de los fines propios del Estado Social de Derecho.

En el ordenamiento jurídico colombiano, la regulación relativa a la contratación estatal tiene como principal referente la Ley 80 de 1993 cuyo propósito consiste en establecer las reglas y principios aplicables a los contratos celebrados por las entidades estatales, aunque la legislación civil contiene una definición de contrato específicamente en el artículo 1495 del Código Civil el cual dispone que, el contrato o convención constituye un acto mediante el cual una parte se obliga con otra a dar hacer o no hacer alguna cosa, asimismo, el Código de Comercio en su artículo 864 define el contrato como un acuerdo entre dos o más partes destinado a constituir regular o extinguir relaciones jurídicas patrimoniales, sin embargo, la legislación de contratación estatal establece que son contratos estatales todos los actos jurídicos generadores de obligaciones celebrados por las entidades públicas ya sea con

fundamento en el derecho privado en normas especiales en la autonomía de la voluntad o en las disposiciones contenidas en la mencionada ley.

En igual sentido, las entidades estatales tienen a su cargo la dirección general del contrato así como la responsabilidad de ejercer el control y la vigilancia sobre su ejecución lo cual comprende la obligación de evitar la paralización o afectación grave de los servicios públicos a su cargo, además de garantizar su prestación inmediata, continua y adecuada.

En el ordenamiento colombiano, el régimen aplicable a la contratación estatal tiene como principal fundamento la (Ley 80 de 1993) conocida como Estatuto General de Contratación de la Administración Pública, disposición que, establece principios, procedimientos y reglas aplicables a los contratos celebrados por entidades estatales, aunque la legislación civil y comercial contempla al contrato como una fuente generadora de obligaciones y relaciones patrimoniales.

Segun Benavides (2014), la contratación pública posee características particulares derivadas de su naturaleza administrativa, debido a que involucra recursos estatales, intereses colectivos y finalidades asociadas al bienestar general, en consecuencia, los contratos estatales comprenden los actos jurídicos celebrados por entidades públicas bajo normas especiales, disposiciones de derecho privado o criterios derivados de la autonomía administrativa.

La actividad contractual pública supera la simple formalización de acuerdos jurídicos debido a que, su finalidad principal consiste en asegurar el cumplimiento de los fines esenciales del Estado, garantizar la prestación eficiente y continua de los servicios públicos y proteger los derechos e intereses de quienes participan dentro de estos procesos, por esta razón, la contratación estatal cumple una función social que origina deberes y obligaciones recíprocas entre las entidades públicas y los contratistas consolidando un sistema de garantías, responsabilidades y compromisos mutuos (Ortegón, 2017).

Las entidades estatales en ejercicio de sus competencias contractuales mantienen la dirección general del contrato y asumen el deber permanente de supervisor, controlar y

vigilar la correcta ejecución de las obligaciones pactadas, esta función implica adoptar medidas destinadas a evitar interrupciones en los servicios públicos, prevenir afectaciones al interés general y asegurar el cumplimiento integral del objeto contractual, para ello el ordenamiento jurídico les otorga facultades excepcionales frente al contratista, permitiendo la inclusión de cláusulas especiales dirigidas a fortalecer la protección del interés público y la capacidad de intervención administrativa (Rojas, 2025, pp. 81-101).

La contratación estatal se encuentra regida por principios estructurales de la función administrativa entre los cuales sobresalen, la transparencia, la economía, la responsabilidad, la buena fe y la selección objetiva, principios que orientan todas las etapas del procedimiento contractual desde la planeación hasta la liquidación, garantizando que las decisiones administrativas se adopten conforme a criterios de legalidad, eficiencia y respeto por los derechos de los participantes, su observancia además de constituir una obligación normativa representa un mecanismo esencial para preservar la legitimidad de la actuación estatal (Aroon, 2025, pp. 400–419).

Los fundamentos normativos del seguro de responsabilidad civil en Colombia se encuentran principalmente en el Código de Comercio, expedido mediante el Decreto Ley 410 de 1971, especialmente en los artículos 1127 al 1133 además de otras disposiciones que establecen seguros obligatorios para determinadas actividades riesgosas, por lo cual este mecanismo cumple una función de protección patrimonial frente a daños ocasionados a terceros aunque su proceso de socialización aún resulta limitado debido a que la obligación de asegurarse recae sobre quien desarrolla la actividad riesgosa y no directamente sobre el asegurador.

La regulación colombiana evolucionó desde un sistema inicialmente carente de precisión normativa hacia un modelo más amplio con la modificación introducida por la Ley 45 de 1990, la cual estableció que el seguro tiene como finalidad indemnizar los perjuicios patrimoniales causados por el asegurado y garantizar el resarcimiento de la víctima quien adquiere la calidad de beneficiaria de la indemnización, aunque esta reforma generó debates

doctrinales respecto del alcance real de la cobertura y especialmente frente a la inclusión del daño moral.

El riesgo asegurable corresponde a la eventualidad de que el asegurado incurra en responsabilidad civil por causar daños patrimoniales a terceros situación que puede originarse en actividades profesionales, incumplimientos contractuales, actuaciones de dependientes u otros hechos generadores de responsabilidad, por consiguiente, el riesgo se delimita tanto por las normas legales como por las cláusulas pactadas en la póliza.

Dentro de las circunstancias causales, el ordenamiento establece que el dolo y ciertos actos potestativos son inasegurables aunque la culpa grave sí puede ser cubierta en el seguro de responsabilidad civil debido a la excepción introducida por la Ley 45 de 1990, lo cual ha originado discusiones doctrinales acerca de si dicha cobertura requiere pacto expreso o si hace parte del amparo básico salvo exclusión específica.

Las circunstancias temporales determinan que la cobertura solo opera durante el período pactado bien sea bajo pólizas de ocurrencia o bajo el sistema claims made, en el cual el reclamo debe formularse dentro de la vigencia convenida mientras que las circunstancias materiales y locales delimitan el tipo de daño cubierto, el patrimonio afectado y el lugar donde debe ocurrir el hecho dañoso conforme a las condiciones establecidas en cada póliza.

La responsabilidad derivada de la contratación pública puede configurarse incluso antes de la celebración formal del contrato particularmente durante la etapa precontractual, escenario en el cual se desarrollan procedimientos de selección como licitaciones, concursos y demás mecanismos de escogencia de contratistas durante esta fase tanto la administración como los oferentes se encuentran sometidos al cumplimiento de deberes jurídicos específicos, los participantes tienen derecho a intervenir en condiciones de igualdad mientras la entidad estatal debe garantizar actuaciones transparentes, respeto por el debido proceso, observancia de la buena fe y selección objetiva conforme a parámetros legales (Arango, 2024).

Cuando en esta etapa se presentan actuaciones irregulares u omisiones que ocasionan daños antijurídicos puede originarse responsabilidad precontractual, esta modalidad de responsabilidad no se sustenta exclusivamente en criterios tradicionales como la culpa o el incumplimiento contractual, sino en la vulneración de principios superiores como la legalidad y la buena fe, por ello se configura cuando una de las partes ocasiona perjuicios derivados de irregularidades en la formación de la voluntad contractual, como ocurre en casos de adjudicaciones ilegales, procesos de selección afectados por vicios o negativa injustificada a perfeccionar el contrato bajo condiciones previamente aceptadas.

En consecuencia, la contratación estatal no solo implica la constitución de vínculos jurídicos dirigidos a satisfacer necesidades públicas, sino también la generación de diversos escenarios de responsabilidad para quienes intervienen en la actividad contractual debido a que, el incumplimiento de obligaciones legales contractuales o principios rectores puede producir importantes consecuencias patrimoniales consolidando un régimen complejo donde la protección del interés general y de los derechos individuales exige una vigilancia permanente sobre la actuación de la administración pública.

El desconocimiento de obligaciones legales o pactadas dentro de la contratación estatal puede originar responsabilidad contractual conforme al artículo 90 de la Carta magna, disposición que, reconoce la responsabilidad patrimonial del Estado frente a los daños antijurídicos que le sean atribuibles, dicha responsabilidad se configura cuando durante la ejecución contractual se presentan incumplimientos, retrasos o ejecuciones defectuosas que ocasionan afectaciones a alguna de las partes, para su estructuración resulta necesaria la existencia de un vínculo jurídico válido, una conducta imputable, un daño cierto y la relación causal entre el comportamiento desplegado y el perjuicio generado.

En este esenario, la administración pública tiene el deber de indemnizar los daños ocasionados al contratista cuando incumple las obligaciones asumidas especialmente en aquellos casos donde el contratista ha ejecutado correctamente las prestaciones a su cargo, tales afectaciones pueden comprender tanto pérdidas efectivamente sufridas como utilidades

dejadas de percibir, conforme a las reglas civiles aplicables garantizando así la protección del equilibrio económico contractual y la reparación patrimonial correspondiente.

De otro lado, cuando la ejecución de contratos públicos produce afectaciones a personas ajenas al vínculo contractual surge la responsabilidad extracontractual, en estos eventos la obligación resarcitoria nace de daños ocasionados por hechos relacionados con el desarrollo del objeto contractual, tales como deficiencias en obras públicas, prestación inadecuada de servicios o actuaciones negligentes que comprometan derechos de particulares, para determinar la responsabilidad resulta indispensable identificar el hecho dañoso, el perjuicio ocasionado y el vínculo causal que permita atribuir jurídicamente la afectación.

Con el propósito de amparar estos riesgos, el ordenamiento jurídico incorporó mecanismos de cobertura como el seguro de responsabilidad civil extracontractual, mediante el cual las compañías aseguradoras asumen la eventual obligación de indemnizar a las víctimas por daños derivados de la actividad contractual estatal, esta herramienta fortalece la protección patrimonial de terceros y busca garantizar la efectividad del principio de reparación integral (Prieto, 2011, pp. 85-143).

La responsabilidad estatal en materia contractual encuentra fundamento en el deber de las entidades públicas y de los contratistas de actuar conforme a los fines esenciales del Estado, la prevalencia del interés general y la protección de los derechos de los administrados, bajo esta perspectiva toda acción u omisión generadora de daño antijurídico produce el deber de reparación consolidando el resarcimiento integral como finalidad principal del régimen de responsabilidad administrativa.

Respecto de su formalización, los contratos estatales deben constar por escrito y cumplir las exigencias legales correspondientes incorporando cláusulas necesarias para regular adecuadamente la relación jurídica, su perfeccionamiento ocurre con el acuerdo sobre el objeto y la contraprestación elevado formalmente a escrito mientras que su ejecución exige aprobación de garantías y disponibilidad presupuestal.

Igualmente, los contratos estatales poseen naturaleza personalísima, motivo por el cual no pueden cederse sin autorización expresa de la entidad contratante, esta característica fortalece el control estatal sobre la idoneidad del contratista y sobre la correcta ejecución de las obligaciones contractuales.

La Ley 80 de 1993, también prevé responsabilidades específicas para todos los sujetos que intervienen en la contratación estatal incluyendo entidades públicas, servidores, contratistas, interventores, consultores y demás particulares vinculados al proceso contractual, en consecuencia cualquier acción u omisión generadora de daños entre las partes o frente a terceros puede dar origen a consecuencias jurídicas patrimoniales.

La configuración de responsabilidad patrimonial requiere demostrar tres elementos esenciales consistentes en la existencia de un daño cierto, la imputación jurídica a un sujeto responsable y la relación causal entre la conducta desplegada y el perjuicio ocasionado, únicamente mediante la acreditación de estos presupuestos puede consolidarse jurídicamente la obligación de reparar dentro del sistema de responsabilidad estatal.

El hecho, constituye el acontecimiento o comportamiento que origina la afectación dentro del régimen de responsabilidad, representando la causa inicial de la lesión jurídica en materia estatal, este elemento puede manifestarse a través de acciones, omisiones, decisiones administrativas o fallas relacionadas con la ejecución contractual que produzcan consecuencias perjudiciales para las partes o para terceros (Noriega, 2020).

Por su parte, el daño corresponde a la lesión sufrida sobre un derecho bien o interés jurídicamente protegido mientras que, el perjuicio representa las consecuencias económicas o personales derivadas de dicha afectación, aunque la legislación colombiana no establece una diferenciación expresa entre ambos conceptos la doctrina reconoce que el daño constituye la afectación inicial, mientras el perjuicio corresponde a la repercusión patrimonial o extrapatrimonial que surge de ella (Carrillo, 2022, pp. 319-357).

La clasificación de los daños comprende modalidades materiales e inmateriales, los daños materiales recaen directamente sobre el patrimonio de la víctima y se dividen en, daño

emergente relacionado con pérdidas efectivamente sufridas y lucro cesante asociado a ganancias legítimas dejadas de percibir como consecuencia del hecho dañoso, en contraste los daños inmateriales afectan esferas no patrimoniales incluyendo perjuicios morales, daño a la salud y afectaciones relevantes sobre derechos constitucionales o convencionales.

El nexo causal constituye el vínculo jurídico indispensable entre el hecho generador y el daño producido debido a que, permite establecer que el perjuicio es consecuencia directa de una conducta específica atribuible al responsable, sin la demostración de esta relación causal no resulta posible consolidar jurídicamente la responsabilidad aun cuando existan conducta lesiva y daño acreditado.

La evolución normativa de la contratación estatal en Colombia, se fortaleció con la expedición de la (Ley 1150 de 2007) disposición que introdujo modificaciones destinadas a mejorar la eficiencia, la transparencia y la distribución de riesgos dentro de los contratos estatales incorporando mecanismos más precisos para la cobertura de responsabilidades incluida la responsabilidad civil extracontractual.

En desarrollo de estrategias de defensa jurídica, la Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado (2015), realizó estudios relacionados con litigios contractuales promovidos contra entidades públicas identificando que una de las principales causas de demandas corresponde al incumplimiento de contratos estatales y a los daños antijurídicos derivados de su ejecución estos análisis evidenciaron el impacto significativo de la actividad contractual en la generación de responsabilidad patrimonial estatal.

Como respuesta a dicha problemática la Agencia formuló lineamientos preventivos mediante instrumentos como la Circular Externa 9 de 2015, orientados a disminuir la producción de daño antijurídico en la contratación pública, estas directrices resaltan el deber de las partes de cumplir integralmente las obligaciones pactadas, respetar los principios legales y actuar con diligencia en todas las etapas del proceso contractual.

El incumplimiento de obligaciones contractuales, la vulneración de principios de legalidad y buena fe así como las conductas antijurídicas desarrolladas durante la

contratación pública constituyen factores determinantes en la generación de litigios y en la configuración de responsabilidad patrimonial, razón por la cual resulta indispensable fortalecer mecanismos de prevención, supervisión y reparación dentro del sistema contractual estatal.

Frente a los riesgos derivados de la contratación pública, el ordenamiento colombiano ha promovido estrategias orientadas a prevenir la producción de daños antijurídicos mediante lineamientos administrativos, protocolos institucionales y mecanismos de control, aplicables en cada etapa contractual, estas medidas buscan fortalecer la planeación, supervisión y ejecución de los contratos estatales fomentando actuaciones ajustadas a la legalidad, la buena fe y los principios rectores de la función administrativa.

Resulta fundamental que las entidades públicas implementen procedimientos precisos destinados a orientar las actuaciones de servidores y contratistas garantizando que cada fase contractual se desarrolle conforme al marco jurídico vigente, el cumplimiento estricto de las obligaciones asumidas, la observancia del principio *pacta sunt servanda* y la ejecución integral y oportuna de las prestaciones, constituyen elementos indispensables para disminuir riesgos de incumplimiento y evitar la producción de perjuicios.

La jurisprudencia del Consejo de Estado en la sentencia identificada con numero de radicado 19001-23-31-000-1998-00998-01(25335) de la salsa de lo contencioso administrativo- seccion tercera, ha consolidado importantes criterios relacionados con la responsabilidad patrimonial del Estado por daños ocasionados durante la ejecución de contratos públicos, especialmente cuando terceros resultan afectados por conductas negligentes atribuibles al contratista, uno de los precedentes más representativos se originó con motivo de obras públicas ejecutadas en vías urbanas donde la ausencia de señalización y el manejo inadecuado de residuos de construcción ocasionaron un accidente con consecuencias fatales.

En dicha decisión se declaró la responsabilidad patrimonial de la entidad estatal beneficiaria de la obra al considerar que los daños causados a terceros durante la ejecución

contractual, resultan imputables al Estado cuando existe una relación directa entre el perjuicio y la actividad desarrollada en cumplimiento del contrato, la providencia reafirmó que la administración pública no puede desvincularse de responsabilidad frente a daños generados en obras realizadas en su beneficio aun cuando estas hayan sido ejecutadas materialmente por contratistas independientes.

El fundamento de esta posición jurisprudencial se sustenta en que, quien obtiene provecho de una actividad pública también debe asumir las cargas derivadas de los riesgos que ella genera, bajo esta perspectiva cuando el Estado celebra contratos de obra pública, la ejecución contractual se encuentra jurídicamente ligada al cumplimiento de funciones estatales consolidando el deber de responder frente a terceros afectados por daños antijurídicos originados en dicha actividad.

Esta línea jurisprudencial refuerza la protección de las víctimas y además consolida el principio de reparación integral, sin afectar las acciones de repetición o reclamación que posteriormente puede ejercer el Estado contra el contratista responsable, asimismo, se garantiza que la carga indemnizatoria no recaiga únicamente sobre los particulares afectados sino también sobre la estructura estatal como principal garante del interés general.

Una vez reconocida la obligación estatal de reparar los daños antijurídicos derivados de la ejecución contractual, adquiere especial relevancia el estudio de los mecanismos de cobertura del riesgo incorporados en la contratación pública, especialmente aquellos dirigidos a garantizar la reparación efectiva de los perjuicios mediante garantías contractuales y seguros especializados, debido a que estos instrumentos cumplen una función esencial dentro del régimen de responsabilidad ya que permiten ofrecer una respuesta patrimonial más eficiente frente a contingencias que afecten derechos de terceros.

De conformidad con el Decreto 1082 de 2015 las entidades estatales tienen el deber de realizar un análisis previo de riesgos en cada proceso contractual con el propósito de identificar, valorar y administrar las contingencias que puedan afectar el cumplimiento de los fines del contrato, asimismo, dentro de este análisis adquiere especial importancia la

responsabilidad extracontractual derivada de actuaciones u omisiones de contratistas y subcontratistas cuyos riesgos deben ser cubiertos mediante mecanismos de aseguramiento.

Con el fin de asegurar dicha protección el ordenamiento jurídico establece la constitución de pólizas de seguro de responsabilidad civil extracontractual, orientadas a amparar a terceros frente a los daños generados durante la ejecución contractual, asimismo, este mecanismo permite trasladar a la aseguradora la obligación de asumir la responsabilidad patrimonial dentro de los límites fijados en la póliza y de esta manera garantizar una fuente de respaldo económico ante los posibles perjuicios derivados de la actividad contractual estatal.

Según Ordoñez (2002), el contrato de seguro dispone que la aseguradora solo responde hasta el monto asegurado sin superar el valor previamente pactado, por consiguiente la suficiencia de la cobertura representa un elemento fundamental para garantizar una protección adecuada a las víctimas, además su finalidad principal radica en cubrir los daños patrimoniales y extrapatrimoniales causados a terceros como resultado de hechos atribuibles a contratistas o subcontratistas durante la ejecución del objeto contractual.

Este seguro comprende tanto perjuicios materiales como inmateriales incluyendo indemnizaciones derivadas de afectaciones económicas, daños morales y vulneraciones a derechos fundamentales, asimismo, para su configuración resulta necesario determinar elementos relacionados con la modalidad de ocurrencia del siniestro, los sujetos intervinientes y los amparos específicos previstos dentro de la póliza.

De igual forma, la exigencia de esta garantía adquiere especial relevancia en los contratos de obra pública y en aquellos procesos en los cuales la entidad estatal identifica riesgos significativos para terceros, debido a que, en tales casos la normativa fija parámetros mínimos de suficiencia aseguradora, calculados principalmente con fundamento en el valor total del contrato con el fin de asegurar una cobertura proporcional frente a la magnitud del riesgo asumido.

Los montos mínimo de cobertura establecidos por la regulación buscan evitar insuficiencias patrimoniales que comprometan la reparación integral de las víctimas fortaleciendo así, el sistema de protección frente a daños antijurídicos derivados de la actividad estatal, igualmente se exige que la vigencia de la póliza coincida con el término de ejecución contractual garantizando cobertura durante todo el periodo de exposición al riesgo.

Aunque la normativa permite pactar deducibles, estos se encuentran sometidos a estrictas limitaciones destinadas a impedir que se conviertan en obstáculos que reduzcan considerablemente la efectividad de la reparación, de esta manera el sistema procura equilibrar la protección patrimonial del Estado, la responsabilidad del contratista y la garantía efectiva de indemnización para los terceros afectados.

En consecuencia, el seguro de responsabilidad civil extracontractual se consolida como un mecanismo esencial dentro de la contratación estatal colombiana no solo como instrumento de administración del riesgo, sino también como garantía jurídica orientada a asegurar la reparación de los daños ocasionados durante la ejecución contractual y además fortalecer la responsabilidad patrimonial dentro del marco del interés general.

El establecimiento de garantías en beneficio de los contratistas por parte de las entidades estatales contratantes.

En Colombia una de primeras aproximaciones normativas relacionadas con la administración del riesgo dentro de las entidades públicas surgieron mediante, el Decreto 1537 de 2001 y el Decreto 1599 de 2005 disposiciones que, incorporaron obligaciones vinculadas con políticas de control interno y manejo institucional del riesgo, es así como, dichas normativas establecieron su atención principalmente en riesgos operativos e internos mientras dejaron en un plano secundario los riesgos externos asociados a la contratación estatal y a sus consecuencias patrimoniales.

Posteriormente, el Decreto 1082 de 2015 profundizó este enfoque al exigir estudios previos que incluyeran análisis de riesgos, mecanismos de mitigación, distribución entre las partes y garantías suficientes para cubrir posibles contingencias, toda vez que, esta regulación

consolidó el deber institucional de incorporar una gestión estratégica del riesgo como componente esencial de la contratación estatal.

Ahora bien, pese a los avances regulatorios aún persisten dificultades en la implementación práctica de estas políticas, debido a que los riesgos derivados del incumplimiento estatal, particularmente aquellos relacionados con mora en pagos o ejecución ineficiente, continúan generando desequilibrios contractuales significativos y además, afectan la estabilidad financiera de los contratistas situación que incrementa la posibilidad de litigios contra el Estado.

Los documentos CONPES orientados a la contratación pública han promovido principios de eficiencia, transparencia y ampliación de mecanismos de cobertura, aun cuando en varios casos se ha mantenido una división de riesgo excesivamente concentrada sobre el contratista, es por eso, que en esta circunstancia limita el equilibrio contractual y disminuye la eficacia de las políticas preventivas, especialmente cuando el riesgo proviene de actuaciones u omisiones atribuibles directamente a la administración pública.

Respecto del riesgo derivado de mora o incumplimiento en el pago por parte de las entidades contratantes, la posición estatal resulta particularmente desfavorable, debido a que sus efectos pueden paralizar contratos, comprometer la prestación de servicios públicos y además generar importantes condenas judiciales, por ello la gravedad de este riesgo exige mecanismos más sólidos que permitan una administración eficiente sin afectar la estabilidad de las finanzas públicas.

Bajo este contexto, la constitución de garantías a favor de los contratistas por parte de las entidades contratantes surge como una alternativa jurídicamente relevante destinada a equilibrar cargas, fortalecer la confianza contractual y optimizar la gestión del riesgo, toda vez que, este tipo de mecanismos puede contribuir significativamente a disminuir litigios, asegurar el cumplimiento oportuno de obligaciones y reforzar el principio de planeación promoviendo una contratación pública más eficiente equitativa y financieramente sostenible.

La teoría de la imprevisión se configura cuando durante la ejecución contractual aparecen circunstancias extraordinarias imprevisibles ajenas a las partes y posteriores a la celebración del contrato, las cuales alteran gravemente la ecuación económica inicialmente pactada incrementando de manera significativa las cargas del contratista sin imposibilitar completamente la ejecución del negocio jurídico (Fernández, 2023).

Esta figura constituye una de las principales causas de ruptura del equilibrio económico dentro de los contratos estatales, debido a que responde a acontecimientos externos a la voluntad de los contratantes que modifican de manera anormal las condiciones financieras previstas al momento de celebrar el contrato.

Dentro de este contexto, también se incorporan las denominadas situaciones materiales imprevistas especialmente aplicables en contratos de obra pública cuando durante la ejecución aparecen dificultades físicas o técnicas inesperadas como condiciones del terreno, diferentes a las inicialmente proyectadas las cuales obstaculizan de manera considerable el cumplimiento del objeto contractual.

Para la aplicación de esta figura dichas circunstancias deben caracterizarse por ser ajenas a las partes imprevisibles sobrevinientes y capaces de producir una afectación económica grave y comprobable cuando concurren estos presupuestos surge para la administración el deber de restablecer parcialmente la ecuación financiera del contrato evitando que el contratista asuma una carga desproporcionada que afecte injustamente su patrimonio.

Su fundamento jurídico se encuentra respaldado por principios constitucionales como la igualdad, frente a las cargas públicas, la responsabilidad estatal derivada de daños antijurídicos, la justicia contractual y la necesidad de conservar la equivalencia económica en los contratos estatales.

La compensación reconocida bajo esta teoría no constituye una indemnización integral como ocurre en otros supuestos, sino una medida económica sustentada en criterios

de equidad destinada a permitir que el contratista continúe ejecutando el contrato pese a las nuevas condiciones desfavorables surgidas durante su desarrollo.

En consecuencia, la responsabilidad estatal bajo esta figura posee una naturaleza objetiva, toda vez que, no se origina en una conducta culposa de la administración sino en el deber jurídico de mantener el equilibrio económico del contrato frente a circunstancias extraordinarias ajenas a la voluntad de las partes.

Hecho del príncipe

Segun Guerrero (2020), la teoría del hecho del príncipe se presenta cuando una actuación legítima de la administración pública emitida en ejercicio de sus potestades de autoridad y no solamente como parte del contrato genera una alteración extraordinaria en las condiciones de ejecución contractual ocasionando un perjuicio económico significativo para el contratista.

Para que esta figura pueda aplicarse deben acreditarse varios elementos esenciales entre ellos la existencia de un daño cierto especial y grave para el contratista, además de que el hecho resulte imprevisible posterior a la celebración del contrato proveniente de la administración en ejercicio de funciones públicas y con capacidad para modificar de manera anormal la ecuación económica inicialmente acordada.

La afectación puede originarse en actos administrativos generales o particulares así como en actuaciones materiales u omisiones estatales siempre que produzcan consecuencias extraordinarias sobre las condiciones económicas previstas al momento de contratar.

No toda modificación administrativa permite invocar esta teoría debido a que, únicamente proceden aquellas intervenciones excepcionales que exceden los riesgos ordinarios asumidos por el contratista y convierten la ejecución contractual en una carga considerablemente más onerosa.

La jurisprudencia del Consejo de Estado identificada con el número de radicado 52001 23 31 000 1998 0340 01 21588 de la sala de lo contencioso administrativo, sección

tercera ha señalado que, el rompimiento del equilibrio económico derivado del hecho del príncipe no opera automáticamente debido a que en cada caso concreto debe demostrarse mediante prueba suficiente la existencia del daño, la imprevisibilidad del hecho y la relación causal entre la actuación administrativa y el perjuicio ocasionado.

Por tratarse de una institución de orden público carecen de validez las cláusulas contractuales que impliquen una renuncia general a su aplicación, aunque pueden admitirse limitaciones específicas relacionadas con riesgos previamente identificados y aceptados por las partes.

Para obtener la compensación correspondiente el contratista debe continuar en principio con la ejecución del contrato salvo cuando las nuevas condiciones hagan materialmente imposible el cumplimiento de las obligaciones pactadas.

La indemnización reconocida comprende los sobrecostos efectivamente soportados y el lucro cesante generado por la alteración administrativa garantizando así la reparación integral de los perjuicios sufridos.

En el derecho español, el perjuicio extrapatrimonial comparte fundamentos semejantes debido a su origen en la doctrina universal de la responsabilidad civil, sin embargo, a diferencia del sistema colombiano, en España no existe una proliferación excesiva de categorías autónomas debido a que, el modelo español se orienta a indemnizar cualquier perjuicio siempre que reúna determinadas condiciones legales como ser cierto, individualizable, antijurídico y susceptible de valoración económica conforme a la Ley 39 de 2015 y la Ley 40 de 2015 (Peñaranda, 2022)

Asimismo, el preámbulo de la Ley 35 de 2015 sobre valoración de daños derivados de accidentes de circulación reconoce expresamente la necesidad de garantizar una reparación integral frente a afectaciones físicas, psíquicas y morales que disminuyan la calidad de vida de la víctima, bajo este panorama se evidencia una organización más sencilla y funcional en comparación con el sistema colombiano debido a que evita multiplicar

categorías y concentra la protección en los verdaderos efectos dañinos sufridos por la persona.

Desde esta perspectiva doctrinal, el daño debe entenderse como una afectación unitaria que siempre recae sobre la persona aun cuando inicialmente se proyecte sobre bienes materiales, de esta manera la lesión puede generar perjuicios patrimoniales como el daño emergente y el lucro cesante o perjuicios extrapatrimoniales relacionados con el sufrimiento moral y las afectaciones físicas o psíquicas.

En consecuencia, el sistema español se presenta como un modelo menos complejo y más homogéneo en materia de reparación integral debido a que, concentra la valoración en la existencia efectiva del perjuicio y no en la denominación específica atribuida a cada categoría, para trasladar una estructura semejante al contexto colombiano, sería necesario avanzar hacia mecanismos de valoración más uniformes y previsibles, similares a los baremos españoles, aunque sin llegar a esquemas rígidos de tasación fija.

En relación con la acción directa dentro del seguro de responsabilidad civil, tanto el ordenamiento colombiano como el español reconocen la facultad de la víctima para reclamar directamente a la aseguradora la indemnización derivada del daño sufrido. En España, esta figura se encuentra regulada en el artículo 76 de la Ley de Contrato de Seguro y constituye un derecho autónomo del tercero perjudicado frente al asegurador.

La normativa española establece que tanto la víctima como sus herederos se encuentran legitimados para ejercer la acción directa. Además, reconoce el derecho de repetición de la aseguradora contra el asegurado cuando el daño provenga de una conducta dolosa, igualmente, dispone que la aseguradora no puede oponer frente al perjudicado las excepciones derivadas del contrato celebrado con el asegurado, aunque sí puede alegar circunstancias personales relacionadas con la víctima o la culpa exclusiva de esta (Ortega, 2020).

Según Vigil (2008), en el ámbito de la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública española, surgieron debates relacionados con la jurisdicción

competente cuando la demanda se dirige conjuntamente contra la Administración y su aseguradora. Algunos pronunciamientos del Tribunal Supremo de España consideraron inicialmente que estos litigios debían tramitarse ante la jurisdicción civil, debido a la participación de una entidad aseguradora privada, no obstante, esta interpretación generó críticas doctrinales porque desplazaba asuntos propios del derecho administrativo hacia la jurisdicción ordinaria civil.

3. Conclusiones

La responsabilidad patrimonial del Estado colombiano frente a daños antijurídicos originados por la ejecución inadecuada de contratos estatales encuentra sustento en un régimen jurídico que impone derechos, obligaciones y deberes tanto a las entidades públicas como a los contratistas y particulares, por lo cual el desconocimiento de tales compromisos puede producir consecuencias económicas relacionadas con el deber de reparar integralmente los perjuicios causados.

Para que exista imputación jurídica, resulta indispensable demostrar la ocurrencia del hecho generador, la existencia de un daño cierto y la relación causal entre ambos elementos debido a que, únicamente mediante la acreditación conjunta de estos presupuestos es posible consolidar la obligación estatal de resarcimiento.

La reparación únicamente procede respecto de daños antijurídicos, entendidos como afectaciones que las víctimas no tienen el deber jurídico de soportar, por tanto, conforme a los artículos 2 y 90 de la Constitución Política, el Estado debe asumir responsabilidad cuando, mediante acción, omisión o desarrollo de actividades contractuales, ocasione lesiones ilegítimas sobre derechos o intereses protegidos.

Bajo la estructura del Estado Social de Derecho prevalece la protección del interés general y la garantía efectiva de los derechos ciudadanos, por lo cual las víctimas deben recibir una reparación completa frente a los daños sufridos incluso cuando la afectación haya sido causada materialmente por contratistas, debido a que la actividad contractual se ejecuta para el cumplimiento de finalidades estatales.

La jurisprudencia ha reiterado que el Estado como beneficiario de la ejecución contractual debe responder frente a terceros perjudicados por daños ocasionados durante el desarrollo de obras, servicios o actividades ejecutadas en su nombre sin perjuicio de las acciones posteriores dirigidas frente a los contratistas o aseguradoras para recuperar los recursos destinados al pago de indemnizaciones.

Dependiendo del momento en que ocurra la afectación, la responsabilidad puede manifestarse en escenarios precontractuales, contractuales o extracontractuales mientras que frente a terceros prevalece especialmente la responsabilidad extracontractual cuando los daños derivan de acciones u omisiones relacionadas con la ejecución del objeto contractual.

Dentro de este contexto, surge la necesidad de examinar críticamente la eficacia del seguro de responsabilidad civil extracontractual como mecanismo de cobertura debido a que aunque su finalidad consiste en proteger al Estado y a terceros frente a perjuicios ocasionados por contratistas y subcontratistas, en muchos casos la cobertura resulta insuficiente frente a la verdadera magnitud de los daños ocasionados.

Cuando se produce una afectación a terceros, la reclamación normalmente se dirige inicialmente contra el Estado quien debe responder de manera inmediata mediante la reparación integral, posteriormente, la entidad pública intenta recuperar recursos a través del cobro de pólizas o acciones contra el contratista, sin embargo, estos procedimientos suelen prolongarse generar altos costos institucionales y dificultar la recuperación efectiva del patrimonio público.

Uno de los principales inconvenientes radica en que las pólizas generalmente se estructuran conforme a montos mínimos establecidos normativamente, lo cual provoca coberturas insuficientes frente a indemnizaciones elevadas, en consecuencia, gran parte del impacto económico termina siendo asumido por el Estado y finalmente trasladado al patrimonio público.

Esta situación demuestra que el seguro aunque funciona como mecanismo preventivo y respaldo parcial no garantiza plenamente una protección patrimonial adecuada ni una verdadera transferencia integral del riesgo, además, la discrecionalidad otorgada a las entidades para valorar contingencias y fijar coberturas, suele producir esquemas limitados basados únicamente en exigencias mínimas legales debilitando la efectividad del sistema frente a eventos graves.

Desde una visión crítica, el modelo actual presenta limitaciones estructurales que reducen su capacidad protectora debido a la insuficiencia de coberturas y a la complejidad de los procedimientos posteriores de recuperación patrimonial, lo cual hace necesario replantear el diseño del sistema para fortalecer su eficacia.

Entre las posibles alternativas, se plantea reformar el funcionamiento del seguro de responsabilidad civil extracontractual orientándolo hacia un modelo en el cual la aseguradora asuma directamente la totalidad de la indemnización derivada del siniestro bajo parámetros de cobertura más amplios y ajustados a análisis reales de riesgo, permitiendo disminuir cargas financieras inmediatas para el Estado, agilizar la reparación de las víctimas y mejorar la eficiencia del sistema de gestión contractual.

En definitiva aunque el seguro de responsabilidad civil extracontractual representa un instrumento relevante dentro de la contratación estatal colombiana su configuración actual presenta falencias importantes relacionadas con cobertura suficiencia y operatividad, razón por la cual, resulta indispensable fortalecer sus mecanismos para garantizar una protección más sólida del patrimonio público y una reparación verdaderamente integral frente a daños antijurídicos.

4. Referencias

Agencia Nacional de Defensa Jurídica del Estado. (3 de marzo de 2015). Circular externa 9 de 2015. SUIN-Juriscol.

Arango, M. C. (2024). El reconocimiento de la experiencia del proponente que no fue debidamente adjudicado en un proceso de selección público: Un análisis desde la responsabilidad in contrahendo del Estado [Tesis de maestría, Universidad EAFIT]. Repositorio EAFIT. <https://repository.eafit.edu.co/server/api/core/bitstreams/fedd3c3c-08a5-44a7-af0a-1e782d1789e1/content>

Aroon, C. R. (2025). Principios de transparencia y publicidad de la contratación estatal respecto a la aplicación del Portal de Contratación Transaccional Secop II. *Revista Jurídica*, 16(34), 400–419. <https://doi.org/10.32997/2256-2796-vol.16-num.34-2024-5049>

Benavides, J. L. (2014). Contratos públicos. Universidad Externado de Colombia.

Carrillo, S. M. (2022). Daño y daño antijurídico en la responsabilidad extracontractual del Estado a partir de la noción de derecho subjetivo. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (28), 319–357. <https://doi.org/10.18601/21452946.n28.11>

Congreso de Colombia. (28 de octubre de 1993). Ley 80 de 1993. Diario Oficial No. 41.094.

Congreso de Colombia. (16 de julio de 2007). Ley 1150 de 2007. Diario Oficial No. 46.691.

Consejo de Estado. (26 de junio de 2014). Sentencia 25335, Rad. 19001-23-31-000-1998-00998-01. Sala de lo Contencioso Administrativo. (M.P. Ramiro De Jesus Pazos Guerrero).

Consejo de Estado. (2002). Sentencia 21588, Rad. 52001-23-31-000-1998-0340-01. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (M.P. Alier E. Hernandez Enriquez)

Consejo de Estado. (23 de agosto de 2012). Sentencia 24392, Rad. 18001-23-31-000-1999-00454-01. Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Tercera. (M.P. Hernán Andrade Rincón).

Fernández, D. A. (2023). Una aproximación a la teoría de la imprevisión. Revista Estudiantil de Derecho Privado. <https://red.uexternado.edu.co/wp-content/uploads/sites/48/2023/06/UNA-APROXIMACION-A-LA-TEORIA-DE-LA-IMPREVISION.pdf>

Guerrero, C. G. (2020). El hecho del príncipe: Evolución jurisprudencial, alcances y límites en la configuración del equilibrio económico del contrato [Tesis de grado, Universidad de Caldas]. Repositorio Institucional. <https://repositorio.ucaldas.edu.co/server/api/core/bitstreams/efd42287-1d34-4a5d-a7ff-d6f855d6fe74/content>

Hernández, C. F. (2023). Aspectos actuales de la contratación estatal en Colombia. Universidad de Ibagué.

Noriega, O. C. (2020). Responsabilidad del Estado en Colombia: Responsabilidad por el hecho de las leyes. Revista UIS.

Ordóñez, A. O. (2001). El carácter indemnizatorio del seguro de daños. Revista de Derecho Privado, (1). <https://revistas.uexternado.edu.co/index.php/derpri/article/view/638/602>

- Ortega, C. H. (2020). La acción directa en el seguro de responsabilidad civil [Tesis de grado, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/01f50754-25f3-4f1c-bbdf-8dfcf2ab6ab4/content>
- Ortegón, C. A. (2017). Actividad contractual de entidades territoriales a la luz de los principios de la contratación estatal. *Advocatus*, (29), 215–239.
- Peñaranda, L. C. (2022). El daño extrapatrimonial en las personas jurídicas de derecho privado por la violación a derechos constitucionalmente protegidos [Tesis de grado, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/b1783b9d-726e-4fa9-9958-13f7bfc2a6f/content>
- Presidente de la República de Colombia. (26 de mayo de 2015). Decreto 1082 de 2015. Función Pública.
- Prieto, H. E. (2011). El seguro de responsabilidad civil: su evolución normativa y jurisprudencial en Colombia. *Revista Ris*, (1), 85-143.
- Pulido, J. E. (2024). La función y utilidad de la noción del daño antijurídico en los elementos que estructuran la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado [Tesis de grado, Universidad Externado de Colombia]. <https://bdigital.uexternado.edu.co/server/api/core/bitstreams/8346973b-982d-4776-9b51-d202374daa11/content>
- Rojas, C. M. (2025). Alcances de la supervisión en la contratación pública. *Revista Prolegómenos*, 28(55), 81-101. <https://doi.org/10.18359/prole.7070>
- Vélez, J. C. (2022). La responsabilidad precontractual en la actuación contractual del Estado. *Revista Digital de Derecho Administrativo*, (27), 73-133. <https://doi.org/10.18601/21452946.n27.04>



Vigil, A. (2008). La acción directa del tercero perjudicado contra el asegurador de responsabilidad civil. *Revista Ibero-Latinoamericana de Seguros*, 17(29).