Document Version

Published versión

Lago Montúfar, A. M. (2023). Neblina en las fronteras: Clarificando el control administrativo de la contratación estatal para desastres. In Carrillo del Teso, Ana E. (dir.), & M. G. (.). Pahul Robredo (Eds.), *Desafíos en la lucha contra la corrupción: Gestión de riesgos y paradigmas globales* (1st ed., pp. 79–110). Colex.

General rights

This manuscript version is made available under the CC-BY-NC-ND 4.0 licence

(https://web.upcomillas.es/webcorporativo/
RegulacionRepositorioInstitucionalComillas.

pdf).

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact Universidad

Pontificia Comillas providing details, and we will remove access to the work immediately

and investigate your claim.

CAPÍTULO VI

NEBLINA EN LAS FRONTERAS: CLARIFICANDO EL CONTROL ADMINISTRATIVO DE LA CONTRATACIÓN ESTATAL PARA DESASTRES

Agustín Miguel Lago Montúfar
Doctorando en Contratación Pública para Desastres de la Universidad de Salamanca y la Pontificia Universidad Javeriana. Investigador Visitante en la Universidad de Turín

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. CONTROLANDO UNA FUNCIÓN DE CARÁCTER ANTINÓMICO. 1. LA NATURALEZA PROACTIVA DE LA CONTRATACIÓN PARA DESASTRES 2. ¿DESCENTRALIZACIÓN DE LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES? III. ¿LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS COMO LÍMITE A LA DISCRECIONALIDAD DEL GERENTE CONTRACTUAL? 1. EL YUGO DEL GERENTE CONTRACTUAL: LA YUXTAPOSICIÓN DE LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS A LA CONTRATACIÓN ESTATAL. 2. HACIA UN ENTENDIMIENTO DIFERENCIAL EN EL CONTROL DE LA CONTRATACIÓN PARA DESASTRES. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. Introducción

«Cómo en la esfera de lo privado los desastres tocan un punto extremadamente vulnerable: nuestra sensación de seguridad colectiva. Yo añadiría que lo vulnerado es la seguridad que tiene todo individuo de que, perteneciendo a una comunidad organizada, a un sistema en el que todo o casi todo está previsto, el peligro a que está expuesto ha de ser mínimo. (...)».

Es que, como lo dice Rabin, la función primordial del sistema legal es la de «preservar un sentido de comunidad contra la amenaza del caos y la desintegración». El Estado debe ante todo mantenerse a sí mismo y además mantener la coherencia del tejido social. Sucede, sin embargo, que el desastre constituye un desafío a la acción centrípeta del Estado, pues es la antítesis de lo jurídico, de las normas en las que descansa el Estado y de la actividad administrativa por la que se manifiesta el Estado, comúnmente en ejercicio de lo que los administrativistas llaman figurativamente «el poder del príncipe», esto es, investido de «toda su autoridad»[1].

La gestión del riesgo de desastres es una función administrativa de policía de carácter permanente y naturaleza proactiva cuya evaluación compone uno de los principales desafíos para los entes administrativos de control. La naturaleza de la actividad, así como la complejidad propia de su regulación se constituyen como los principales factores que afectan negativamente la eficacia en su control. Esta problemática toma especial relevancia en materia de contratación pública para desastres, en donde la confusión en el alcance de cada uno de los controles en sede administrativa dificulta aún más el ejercicio de la función de control sobre tan importante actividad.

En Colombia dicho panorama es especialmente complejo, pues además de la complejidad propia de un país en desarrollo, ubicado en una de las zonas del mundo con mayor exposición a desastres naturales y con altos niveles de conflictividad social, la regulación tanto de la contratación para la gestión del riesgo de desastres como de la función de control en sede administrativa es particularmente problemática. Lo anterior, debido a, i) la alta especialización de la función; ii) la dispersión normativa que actualmente existe en materia de contratación para desastres[2]; y, iii) a la yuxtaposición que existe entre los diferentes controles administrativos a la actividad contractual.

La alta complejidad de la función de gestión del riesgo de desastres, y la necesidad de un control adecuado, salta a la vista por cuenta de los siguientes elementos principales, i) unos que resultan inherentes a la actividad; y, ii) otros que se encuentran ligados con el ejercicio de esta actividad en Colombia.

En el primer grupo encontramos los siguientes aspectos relevantes: primero, todos los desastres tienen la potencialidad de afectar el orden público, afectando la tranquilidad, seguridad y salubridad de los habitantes, incluso, llegando a eliminar comunidades o naciones enteras dependiendo de su magnitud, así, es fundamental que el Estado tenga un papel no solamente reactivo frente a la emergencia, sino proactivo en la reducción del riesgo de

1 Wiesner, Luis Roberto. *Desastre y Derecho: una aproximación al riesgo tecnológico*. 1st ed. Temis, Bogotá 1991b.

2 Lago Montúfar, Agustín Miguel. *El control de la contratación estatal para desastres*. 1st ed. Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2022a.

desastres disminuyendo la vulnerabilidad frente al mismo[3]. Segundo, el cambio climático, la industrialización, la urbanización y el incremento poblacional han incrementado el riesgo de desastres y la exposición a distintas amenazas en nuestro planeta, haciendo de Colombia un país especialmente vulnerable, por ende, cada actuación estatal debe estar encaminada a contrarrestar dicho incremento[4]. Tercero, la vulnerabilidad es el reflejo de las deficiencias y necesidades básicas insatisfechas de una sociedad, así, a menor vulnerabilidad, se tendrá un mayor bienestar social y viceversa; de tal forma que, entendiendo que la contratación pública para desastres es eficaz en la medida que reduzca la vulnerabilidad, su control debe propender por un adecuado entendimiento de esta finalidad a la luz de cada una de las necesidades a satisfacer en las distintas etapas de la gestión del riesgo[5].

Tratándose de la regulación de la contratación para la gestión del riesgo de desastres en Colombia, tenemos como elementos de análisis que: i) la regulación de la contratación para desastres es dispersa y desarticulada, incluso más que la misma contratación pública en general[6]; ii) la actividad de gestión del riesgo de desastres es una sola especie de función administrativa de policía que es ejercida por todo tipo de entes públicos o incluso privados[7]; iii) el alto nivel de especialización de la actividad dificulta la estandarización de la regulación de su control por parte de los distintos entes administrativos encargados de dicha tarea[8].

En ese orden de ideas, resulta relevante conocer ¿Cómo entender las limitaciones de los controles administrativos frente a la contratación para desastres? De manera preliminar se considera que el control de esta actividad se encuentra limitado por el interés público perseguido con la función a evaluar, y por el alcance de cada uno de estos controles frente a la discrecionalidad del gerente contractual.

---

3 Rivero Ortega, Ricardo. «Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización». *Revista Vasca de Administración Pública*. 118 (2020): 83-97. Web.

4 Lago Montúfar, Agustín Miguel. *La eficacia en la contratación estatal para desastres*, Universidad de Salamanca, Salamanca. 2022b.

5 Gaillard, J. C., «Vulnerability, capacity and resilience: perspectives for climate and development policy». *Journal of International Development* 22 (2010): 218-32. Web.; Ben Wiesner, *et al. At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. 2nd ed. Routledge, New York. 2004.

6 Lago Montúfar, Agustín Miguel, 2022b *Op. Cit*.

7 Banco Mundial. *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Washington: Banco Mundial, 2012; Paula Rojas Fajardo. *La gestión del riesgo en el ordenamiento jurídico colombiano*. Ediciones Uniandes (2015) Web.

8 Rabin, Robert. «Dealing with Disasters: Some Thoughts on the Adequacy of the Legal System». *Stanford Law Review* 30.2 (1978).

El actual incremento de las lluvias y las propuestas realizadas por el Gobierno Nacional, permite poner de presente la relevancia de este análisis que permitirá advertir, i) la naturaleza proactiva de la contratación estatal para desastres; ii) la forma en la cual se puede ejercer esta función administrativa; iii) la manera cómo se articulan los distintos tipos de control con la gerencia de la actividad contractual; para finalmente, iv) proponer una aproximación diferencial para entender cómo se debe ejercer la función de control sobre la contratación para desastres.

II. Controlando una función de naturaleza antinómica

1. La naturaleza proactiva de la contratación para desastres

«Entre las medidas que implementaremos se encuentra un subsidio, transferencia, a madres cabeza de familia y madres de hijos en la primera infancia, cerca de 1.200.000 con un monto (...) por cabeza de 500.000 pesos. Es decir, supera la línea de pobreza; automáticamente la persona que reciba este ingreso sale de la línea de pobreza, y el objetivo es que se pueda nutrir suficientemente la primera infancia. Especialmente en esta fase débil, aquella que es apenas atendida por la mujer dada la ausencia del padre por razones en general, que tienen que ver con el machismo de esta sociedad, el Estado, va a hacer aquí un esfuerzo fundamental para atender este núcleo de la población que nos parece vulnerable en términos del hambre»[9].

Por definición, las situaciones de desastre rompen con el deber ser de las cosas y su normal funcionamiento, en todo caso, suponen un quebrantamiento de las condiciones de normalidad. De ahí que Luis Roberto Wiesner haya planteado de manera reiterada la idea de que el desastre es la antítesis del derecho[10]. Sin embargo, ello no implica que los distintos instrumentos jurídicos a disposición de los gerentes contractuales no puedan resolver o servir como mecanismo para solventar las necesidades que suponen los desastres, no solo en punto de atender la emergencia, sino especialmente en reducir la vulnerabilidad, es decir, disminuir el riesgo de desastre.

9 El Tiempo. «Gustavo Petro habla sobre la declaración de desastre natural», 1 de noviembre de 2022, 1 de noviembre de 2022, *el tiempo*, https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gustavo-petro-declara-estado-de-desastre-714258.

10 Wiesner, 1991b. *Op. Cit.*; Wiesner, Luis Roberto. *Desastre y Derecho*. 1st ed. Temis, Bogotá 1991a.

Dicha relación antinómica se concreta en dos elementos, i) que la función de gestión del riesgo deba necesariamente ser alternativa a las instituciones jurídicas diseñadas para condiciones de normalidad por su especial potencialidad para afectar el orden público; y, ii) que la evolución del derecho[11] y las políticas públicas[12] para desastres sea impulsada por el acaecimiento de estos fenómenos como respuesta a la insuficiencia institucional[13].

Gracias a esta relación inversa del desastre con la normalidad se pueda entender que la gestión del riesgo de desastres es una especie de función administrativa que se caracteriza por tener la naturaleza de una función de policía en donde su objetivo principal es la preservación, mejoramiento o restauración del orden público[14], el cual que puede ser turbado por la ocurrencia de un evento catastrófico, sea de origen natural o antrópico, que afecte las condiciones de seguridad, salubridad o tranquilidad de los habitantes[15]. No obstante, la activación de dicha función dentro del ejercicio de la Administración pública no puede entenderse como algo de carácter excepcional, ya que las necesidades a las que sirven son de carácter permanente.

La permanencia de esta función está dada por un cambio en el fundamento de la gestión de desastres, el cual pasó de un enfoque socorrista, dado por la creencia de que la principal necesidad era conjurar la situación de emergencia, hacia un enfoque integral, en donde lo que se busca es la reducción del riesgo de desastre en sí a través de acciones que reduzcan la vulnerabilidad[16].

Lo anterior, pone de presente que esta actividad no es de carácter reactivo sino proactivo, ya que, su principal objetivo no es socorrer el desastre o solventar la situación de emergencia, sino reducir la vulnerabilidad y por esa vía, reducir el riesgo de desastres[17]. No obstante, si bien se ha entendido que las instituciones para la gestión del riesgo deben ser alternativas a las instituciones que regulan las relaciones sociales en condiciones de normalidad, incluso cuando se trata de prevenir desastres; su naturaleza proactiva y su

---

11 Ver: Lauta, Kristian Cedervall. *Disaster Law*. 1st ed. New York: Routledge, 2015. Print.

12 Ver: Quarantelli, Enrico. «Origin and history of the international research committee on disasters». *International Journal of Mass Emergencies and Disasters* (2009): 1-8. Web.

13 Ver: Birkland, Thomas. *Lessons of disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. 1st ed. Georgetown University Press, Washington. 2007.

14 Rodríguez, Libardo. *Derecho Administrativo General y colombiano*. 15th ed. Legis, Bogotá. 2007. Print.

15 Esteve Pardo, José. «De la policía administrativa a la gestión de riesgos». *Revista Española de Derecho Administrativo*. 119 (2003).

16 Geller de Pinto, Irene. *El cambio de paradigma de la atención de desastres a la gestión del riesgo*. Sapiens Research (2012).

17 Wiesner, Ben, Gaillard, J. C. and Kelman, I. *Handbook of hazards and disaster risk reduction*. Londres: Routledge, 2012.

alcance no son del todo claros para el legislador, ni para el ejecutivo, lo cual establece una constante situación de insuficiencia institucional en distintos países[18].

En virtud del anterior cambio de paradigma, la regulación de esta actividad ha evolucionado desde el derecho constitucional de excepción hasta el derecho administrativo de policía proactivo[19]. Sin embargo, dicho tránsito no ha sido del todo finalizado en la mayoría de ordenamientos jurídicos, en donde se puede encontrar una combinación entre disposiciones constitucionales provenientes de estados de excepción declarados con ocasión de desastres severos, disposiciones clásicas de policía de inspección vigilancia y control, así como pocos mecanismos permanentes de policía administrativa proactiva que habiliten a las autoridades a tomar medidas en panoramas de incertidumbre[20].

Esta evolución está marcada por cómo se ha entendido durante los distintos momentos históricos que debe responder el derecho frente a los desastres y cómo se deben gestionar los desastres en sí. Así las cosas:

> «La regulación de la forma en la cual se deben gestionar los desastres siempre ha sido uno de los principales desafíos para la Ciencia Jurídica, especialmente, para el derecho público[21]. Su evolución partió del derecho constitucional de excepción, pasó por el derecho clásico de policía administrativa, y se encamina hacia la policía administrativa para la gestión del riesgo o proactivo. Lo anterior, como reflejo del tránsito del enfoque socorrista hacia el enfoque integral de gestión del riesgo. Sin embargo, se observa que el principio de eficacia es el elemento central alrededor del cual se establece la regulación para la gestión del riesgo de desastres, a pesar de que el mismo se entendía de maneras distintas en cada etapa de evolución, por cuenta de las necesidades a las cuales sirve esta función»[22].

El derecho constitucional de excepción se caracteriza por crear nuevas instituciones de carácter temporal, rompiendo con el orden establecido, utilizando la concentración del poder en el ejecutivo como instrumento para conjurar la emergencia[23]. La insuficiencia de las instituciones de normalidad, de planeación y previsión de este tipo de eventos pone de presente la nece-

---

18 Álvarez García, Vicente. *2020, El Año De La Pandemia Del Covid-19*. 1st ed. Madrid: Iustel, 2021. Print.

19 Darnaculleta Gardella, María Merc & Esteve Pardo, José, and Dohmann, Indra., *Estrategias del derecho ante la incertidumbre y la globalización*. 1st ed. Madrid: Marcial Pons, 2015. Print.

20 Lago Montúfar, 2022a. *Op. Cit.*

21 Rabin. 1978. *Op. Cit.*; Rojas Fajardo, 2015, *Op. Cit.*

22 Lago Montúfar, 2022a. *Op.Cit.* p. 33.

23 Faggiani, Valentina. *Los estados de excepción. Perspectivas desde el derecho constitucional europeo*, Universidad de Granada, Granada. 2020.

sidad de crear nuevas instituciones desde cero en muchos ordenamientos, que ponen en peligro la separación de poderes, legitimidad y legalidad de las actuaciones administrativas.

Cuando el riesgo empieza a reemplazar a la emergencia como foco de atención en materia de regulación, observamos que se introducen instrumentos de policía administrativa que, partiendo de una institucionalidad previa, están diseñados para responder a estas situaciones de estrés del sistema. Observamos entonces como la función clásica de inspección «tradicionalmente definida como la destinada al mantenimiento del orden público y profundamente vinculada al concepto de soberanía»[24], se adapta para regular y controlar el ejercicio de actividades peligrosas bajo una serie de parámetros que buscan limitar el nivel de riesgo[25].

Sin embargo, posteriormente se entiende, con el enfoque integra, que la gestión del riesgo no solamente implica el ejercicio de una función administrativa de carácter pasivo, en donde se inspeccione, vigile y controle el ejercicio de actividades peligrosas de acuerdo con la regulación prudencial, sino que requiere un papel proactivo del Estado, en donde se intervenga de forma permanente con acciones concretas en confrontar el aumento del riesgo de desastres que traen fenómenos como la industrialización, la urbanización, el crecimiento poblacional o el cambio climático, entre otros[26].

La gestión del riesgo de desastres se erige como una de las funciones administrativas más complejas, no solo por las necesidades que pueden surgir cuando acaece cualquier tipo de desastre, muchos de ellos imprevisibles; sino especialmente porque tiene distintas etapas, la prevención, la atención y la reconstrucción. De manera simple, podemos afirmar que la prevención refiere a todas aquellas acciones que busquen reducir la vulnerabilidad de una comunidad frente a algún tipo de desastre dado; la atención refiere a socorrer o desplegar una organización e incrementar las capacidades con el fin mejor preparado para socorrer este tipo de eventos; mientras que la reconstrucción habla de la recuperación de activos afectados por el desastre, e idealmente, que ello se haga con mayor resiliencia y resistencia frente a este tipo y otro tipo de eventos a través de acciones que reduzcan la vulnerabilidad, logrando así un ciclo en la gestión del riesgo de cara al acaecimiento de nuevos desastres[27].

---

24 Rastrollo Suárez, Juan José. ed.1. *Contratación Pública y Compliance Ambiental*. Universidad de Salamanca, Salamanca. 2019.

25 Esteve Pardo, José. *El desconcierto del Leviatán: política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*. Marcial Pons, Madrid. 2009.

26 Clark, Helen. «Building Resilience: The Importance of Prioritising Disaster Risk Reduction», *United Nations Development Programme Perspective*. University of Canterbury, Christchurch. 2012.

27 Trim, Peter. «An integrative approach to disaster management and planning». *Disaster prevention and management* (2004): 218-25. Web; Ahrens, Joachim & Rudolph, Patrick.

En ese sentido, de forma acertada, el artículo 1 de la Ley 1523 que define esta actividad administrativa como:

> «(...) un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible».

Por ende, la contratación para desastres no se puede limitar solamente a la adquisición de bienes y servicios necesarios para socorrer una situación de emergencia dada, sino que comprenden actividades de reconstrucción, de mitigación y especialmente, aquellas actividades encaminadas a la reducción de la vulnerabilidad de una comunidad dada frente a los desastres[28]. Así, esta especie de actividad contractual se caracteriza por valerse de distintos instrumentos de normalidad y alternativos a las reglas ordinarias de contratación.

Si bien en nuestro sistema jurídico continental, y especialmente en América Latina, las reglas y principios de la contratación pública se ven influenciadas por, i) la necesidad de tener un gasto público eficaz de acuerdo con el interés público[29]; y ii) la preocupación por el control de la corrupción[30]. En materia de contratación para desastres la necesidad por la eficacia en la actividad se impone en la mayoría de casos sobre la regulación anticorrupción[31]. De ahí que su regulación se caracteriza, por: «i) someterse principalmente a las reglas del derecho privado en lo precontractual y en lo contractual; ii) contar con habilitación expresa para aplicar las cláusulas de control contractual, hoy establecidas en los artículos 14 y siguientes de la Ley 80 de 1993; iii) guiarse por los principios

---

«The importance of governance in risk reduction and disaster management». *Journal of Contingencies Crisis Management* 14.4 (2006).

28 Lago Montúfar, 2022a. *Op. Cit.*

29 Nevado-Batalla Moreno, Pedro Tomás. «Calidad de los servicios». *Estudios Socio-Jurídicos,* 5.1 (2003): 19-32. Web.

30 Rincón Salcedo, Javier Gustavo. «Del descontrol en la producción normativa en materia de contratación pública en Colombia». *Universitas* 125 (2012): 319-37. Web. Barnes, Javier. ed. 1. *Retos de la contratación pública en Iberoamérica*. Ibañez ed. 1 Vol. Temis, Bogotá. 2019.

31 Lago Montúfar, Agustín Miguel, ed. 1. ¿Eficacia o control en la gerencia de la contratación estatal para desastres? Editorial Colex, Salamanca. 2022c. Rincón Salcedo, Javier Gustavo. *Contratación Estatal en Situaciones de Emergencia*. 25 de mayo de 2020. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. 28 de mayo de 2020.

de la función administrativa»[32]; sin dejar de estar, iv) sometida a todos los controles administrativos.

No obstante, a pesar de que podemos encontrar estas características comunes dentro de la mayoría de regímenes aplicables en Colombia y en el mundo, es preciso mencionar que no existe un solo régimen de contratación para desastres. Si bien nuestro ordenamiento jurídico se caracteriza por una marcada dispersión normativa en materia de contratación pública[33], en materia de desastres el asunto es particularmente complejo, ya que esta función se sirve de todo tipo de instrumentos contractuales para estos propósitos, incluyendo disposiciones del régimen general de contratación de la Administración pública consagrado en la Ley 80 de 1993.

Así, la actividad contractual para desastres se podría servir de la contratación de acuerdo con las reglas del derecho privado de la Ley 1523 de 2015 para adquirir mercados para población afectada por una inundación; como también podría reducir la vulnerabilidad frente a inundaciones en la Mojana Sucreña a través de una asociación público privada para el mejoramiento del Canal de Dique; o hacer nuevas escuelas en la reconstrucción de la Isla de Providencia mediante el régimen especial de contratación de la Financiera de Desarrollo Territorial S.A. - Findeter. Los anteriores elementos ponen de presente la complejidad en el ejercicio no solo de la función de gestión del riesgo y de su actividad contractual, sino especialmente de su control. La función de control en vía administrativa que se materializa en los denominados controles contractual, fiscal y disciplinario, es una actividad de carácter pasivo en relación con la actividad contractual, ya que su activación depende de que se realice una actuación contractual.

De ahí que el análisis de la regulación y de la forma de cómo realizar el control de esta especie de actividad contractual no se pueda enfocar solamente en el seguimiento de las reglas aplicables o en el estricto control del formalismo, como muchas veces ocurre, sino que deba pasar por establecer cuándo esta función se ejerce de forma eficaz o no, aplicando la proporcionalidad y razonabilidad en la evaluación, dentro de los límites propios de cada tipo de control administrativo; y teniendo en consideración las complejidades de la actividad de gerencia contractual en estos casos específicos. En ese orden de ideas, antes de conocer cómo funciona cada uno de los controles en vía administrativa, resulta preciso conocer cuál es el alcance de esta función, y establecer quiénes la ejercen y de qué manera. Para luego conocer ¿quién controla? ¿a quién? y ¿por qué?

---

32 Lago Montúfar, 2022b. *Op. Cit.* p. 62.

33 Rincón Salcedo, Javier Gustavo. *Op. Cit*.

2. ¿Descentralización de la gestión del riesgo de desastres?

> «Se cambió la forma de contratación, el Gobierno podrá contratar de ahora en adelante directamente a organizaciones populares, entre ellas las juntas de acción comunal, en un mapa específico elaborado que es el mapa del hambre. Contratos que intercambiarán un dinero mensual para que la Junta de Acción Comunal organice un comité del hambre, que espero sea compuesto por mujeres, para lograr dar a través de ollas comunitarias, desayuno, almuerzo y comida en los barrios populares y en las veredas afectadas para garantizar que cualquier persona que tenga esta necesidad pueda tener un servicio de comida en su barrio»[34].

El artículo 2 de la Ley 1523 de 2015 es claro en establecer que «La gestión del riesgo es responsabilidad de todas las autoridades y habitantes del territorio colombiano». Sin embargo, el alcance de dicha responsabilidad varía dependiendo del tipo de autoridad y las competencias que se le asignen dentro del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, siendo, en nuestra opinión, el mayor responsable la autoridad de policía municipal, no solo porque la mayoría de desastres ocurren en la escala local, sino porque es la autoridad más próxima a la población, y en teoría, el que más eficientemente puede identificar el riesgo y socorrer las emergencias, debido a las virtudes de la descentralización fiscal en este tipo de situaciones de efecto local[35]. Con la misma lógica, bien entiende la Ley que cuando se supere la escala municipal se deba acudir a la escala departamental y eventualmente, a la Nacional.

Por otra parte, la Ley limita la responsabilidad de los particulares frente al riesgo como un deber de comportamiento que, si bien es claro en afirmar que se compone de un comportamiento cauto y de autoprotección frente a su persona y bienes; no es del todo claro frente al alcance de la solidaridad exigible a cada uno de ellos, más allá de la mínima aceptación de cargas en favor del interés público.

La función administrativa de gestión del riesgo está diseñada para ejercerse de manera descentralizada territorialmente, y de forma escalonada en los niveles nacional, departamental y municipal de conformidad con el prin-

---

34 El Tiempo. «Gustavo Petro habla sobre la declaración de desastre natural», 1 de noviembre de 2022, https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gustavo-petro-declara-estado-de-desastre-714258

35 Escaleras, Mónica & Register, Charles. «Fiscal decentralization and natural hazard risks». *Public Choice*. 151 (2010): 165-83. Web.; Faguet, Jean-Paul and Pöschl, Caroline. *Is decentralization good for development?* Oxford University Press (2015) Web. Ainuddin, Syed *et al.* «The need for local involvement: Decentralization of disaster management institutions in Baluchistan, Pakistan». *International journal of disaster risk reduction* 6 (2013): 50-8. Web. Farazmand, Ali. *Fiscal decentralisation reforms. The impact on the efficiency of local governments in central and eastern Europe*. 1st ed. Ginebra: Springer, 2020. Print.

cipio de subsidiariedad. De acuerdo con el diseño del sistema nacional de gestión del riesgo de desastres, la primera autoridad de gestionar la actividad como primera autoridad de policía y «conductor del desarrollo», son los alcaldes municipales. No obstante, la misma ley establece que en caso de que las capacidades del nivel inferior no resultan suficientes para conjurar la gestión del riesgo de desastres, el nivel superior deberá concurrir en el despliegue de capacidades y financiación.

En la realidad, a pesar de que el esquema tiene un esquema descentralizado territorialmente en búsqueda de las virtudes propias de la descentralización fiscal especialmente en identificación del riesgo y atención de desastres[36], la gran mayoría de municipios, e incluso de departamentos, sufren de poca capacidad institucional en la materia, no solo por cuenta de sus recursos, sino por ausencia de capacidad organizacional en todos los sectores, incluso en materia de saneamiento básico[37]. Este es el principal factor que conduce a que, en la gran mayoría de casos los entes del orden nacional sean quienes intervengan directamente en la gestión del riesgo en vez de las autoridades locales, como ocurrió por ejemplo con la reconstrucción de Providencia principalmente orientada por Findeter en vez de por el Departamento de San Andrés Providencia y Santa Catalina, limitando en la práctica el papel de los entes territoriales a simples acompañantes del proceso o, en algunos casos excepcionales, ejecutores de recursos del orden nacional, con un muy limitado o incluso nulo margen de autonomía[38].

En punto del control de la actividad contractual, se observa que este se centra en la evaluación de las actuaciones de entes del orden nacional en los territorios, ejecutoras de recursos del mismo nivel; y, por ende, su control, al igual que la misma ejecución, a pesar de ser diseñadas de forma descentralizada, se ejerzan en la realidad de manera desconcentrada por parte de estos entes del nivel central, lo cual ocasiona que su control se da en el nivel central en la mayoría de los casos. Así, al provenir la mayoría de recursos para la gestión del riesgo de fondos del orden nacional, a pesar de que las entidades ejecutoras sean entes territoriales, el control permanece usualmente en el nivel central, siendo la excepción la ejecución y control en el nivel descentralizado territorialmente, rompiendo la práctica con el diseño del Sistema.

---

36 Araya Huerta, Guillermo Alberto. «Métodos y sistemas de gestión de emergencias». *Universidad de Chile*, Santiago de Chile. 2018.

37 Maldonado Copello, Alberto. *Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia*, Universidad Complutense de Madrid, Madrid. 2012. Hernández Becerra, Augusto. ed. 1 *Objetivos inéditos de la categorización municipal*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá. 2003. Sánchez, Fabio & Zenteno, Janeth. *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: El caso de Colombia*. 2011. Web.

38 Guío, E., Urrea, Néstor and Villa, A. *Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: Quince años de consolidación*. Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá. 2014.

Ahora, ¿pueden los particulares ejercer como autoridad desarrollando la actividad contractual para desastres? El artículo 66 de la ley 1523 de 2015 establece un régimen de contratación especial para la utilización de recursos provenientes de los fondos de gestión del riesgo, ora del nivel nacional, ora del nivel territorial. Sin embargo, no establece una habilitación expresa directa a los particulares para utilizar estas reglas de contratación. No obstante, su artículo 80 habilita únicamente al fondo nacional a transferir recursos desde cualquiera de las subcuentas que lo componen a entes privados, siempre y cuando su objeto esté directamente relacionado con las actividades que se requieran para atender una calamidad o desastre.

En ese orden, se entiende que la actividad contractual para desastres si puede ser desempeñada por particulares a través de la figura de la transferencia de recursos para que estos los ejecuten buscando el socorro de la emergencia. Sin embargo, la misma solamente se puede dar para atender desastres de acuerdo con una interpretación estricta, pues, de acuerdo con la regulación de esta función administrativa no existe habilitación para que se pueda desarrollar esta actividad en labores de prevención o de reconstrucción.

Ahora bien, ¿cómo se puede identificar el alcance de la gestión del riesgo de desastres desde el punto de vista material? ¿Toda actividad que reduzca el riesgo de desastres es una manifestación de esta función?

Resulta claro que la gestión del riesgo de desastres es una función que está diseñada para ejercerse de manera descentralizada, pero que en la realidad se da de forma centralizada, no solo por su realidad presupuestal, sino por cuenta de la debilidad institucional de los entes territoriales en general que obligan a las entidades del orden nacional de intervenir. No obstante, no es del todo claro el tipo de actividades que hacen parte y que no hacen parte de la gestión del riesgo como función, pues si se entiende la misma únicamente con los elementos que nos brinda la definición del artículo 1 de la Ley 1523 de 2015, toda actividad conducente a la reducción del riesgo de desastres sería una manifestación de esta función.

La problemática en la delimitación del alcance de la función desde el punto de vista material está dada porque el riesgo de desastres es producto de dos factores, la vulnerabilidad y la exposición a amenazas de una comunidad dada. Si bien las amenazas se encuentran condicionadas por elementos más o menos estables como podría ser la ubicación geográfica y su exposición a terremotos, maremotos, volcanes y demás; en sede de vulnerabilidad encontramos una serie de presiones dinámicas que incrementan o disminuyen la vulnerabilidad como los recursos naturales, los recursos físicos, los recursos humanos, los recursos de mercado y los recursos políticos de esa comunidad dada. Así, problemas de bajo nivel educativo, una red de salud pública defi-

ciente, bajo nivel de nutrición infantil, inestabilidad en el ingreso de las familias, o un bajo nivel de aseguramiento pueden incrementar la vulnerabilidad[39].

Por contra, programas que reduzcan la gravedad de estas variables podrían ser catalogadas como una manifestación del ejercicio de la función de gestión del riesgo de desastres, y, por ende, hacer uso de las reglas especiales y de los recursos destinados para este fin. Por ello, resulta necesario entender los principios que rigen esta actividad estatal con el fin de limitar su alcance frente a otro tipo de funciones administrativas y actividades de servicio público, especialmente, el de precaución, y el sistémico.

El principio de precaución, «implica dos cambios de paradigma»: el primero, en el sentido de que el Derecho pasa de ir siempre por detrás de la ciencia o acompañarla a ocupar un papel de verdadero liderazgo social, en la medida en la que el juego de las disensiones en el seno de la comunidad científica y la vigencia del «principio de precaución» obligan a tomar decisiones jurídicas en un contexto de total incertidumbre. El segundo porque pasamos de una actividad de policía basada en un enfoque preventivo a lo que se ha venido en llamar «gestión de riesgos», basada en un enfoque precautorio. Estas circunstancias están a su vez ligadas al concepto de derecho administrativo global que implica la incorporación en los ordenamientos jurídicos internos, de las normas y estándares emanados de instituciones internacionales[40], así como la aplicación de instituciones propias del derecho administrativo el funcionamiento de entes internacionales.

De acuerdo con este principio, se pueden identificar dos posturas principales frente a lo que debería ser la actuación de las autoridades frente al riesgo[41], el primero, maximalista, que busca el riesgo cero[42]; y el segundo, minimalista, que justifica la intervención cuando ella es rentable en función de su relación costo-utilidad con la inversión a realizar[43]. Así, al ser casi imposible la eliminación del riesgo, pues significaría en la mayoría gran de los casos abolir por completo la actividad que lo ocasiona, resulta sensato adoptar la segunda aproximación, en virtud de la cual se podrá entender que

---

39 Wiesner, Gaillard, and Kelman. P. Masure, ed. *Variables and indicators of vulnerability and disaster risk for land-use and urban or territorial planning*. Universidad Nacional de Colombia, Manizales 2003.

40 Rastrollo Suárez, ed. 1 p. 164. *Op.Cit*.

41 Dallis, Gabriel. «L'Etat face au risque en tant que matière de droit publique européen». European Review of Public Law 15.1 (2003) Web. Franc, M., «Traitement juridique du risque et principe de précaution». *European Review of Public Law* 15.1 (2003) Web.

42 Gonod, Pascal. «Droit publique et risque: France». *Revue Européenne de Droit Public* 15.1 Web.

43 Amado Gómez, Carla. «Le risque, cet inconnu». *Revue Européenne de Droit Public* 15.1 (2003) Web.; Doménech Pascual, Gabriel. *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos. El derecho del ciudadano a ser protegido por los poderes públicos*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid. 2006.

esta función tendrá como objetivo fundamental reducir el riesgo de desastre a niveles tolerables, y no otro tipo de actividad, así se realicen actividades complementarias dentro de la actividad contractual que de manera indirecta terminen en su reducción. No obstante, siempre deberá ser el objetivo principal reducir el riesgo como justificante de la actividad contractual así con la misma de forma indirecta se pueda influir en variables que afectan la vulnerabilidad y que pudieran ser propias de otro tipo de servicios como podría ser, la contratación para educación superior.

Ejemplo de lo anterior es que la contratación que realizan los hospitales para mejorar su planta de profesionales, compra de ambulancias o su mejora de su infraestructura redundará de manera indirecta en la reducción de la vulnerabilidad de la población que depende de sus servicios, reduciendo así el riesgo de desastres. Sin embargo, dicha actividad no puede ser entendida necesariamente como contratación para desastres, habida cuenta que su objeto no es la reducción del riesgo frente a algún tipo de desastre, sino que de manera indirecta se termina afectando en la reducción de la vulnerabilidad. Por otro lado, si la se tratara de la adquisición de respiradores para mejorar la infraestructura de dicho centro de atención de cara a combatir la pandemia del Covid-19 o futuras epidemias, así se usaran reglas ajenas a la Ley 1523 de 2015, se trataría entonces de un caso de contratación estatal para desastres, pues su objeto es incidir directamente en una variable (Ej. capacidad institucional sanitaria) que tiene un efecto directo en la vulnerabilidad frente al desastre específico de pandemia.

A pesar de dicho esfuerzo de clarificación, salta a la vista que este criterio no resulta suficiente para la identificación del alcance material de esta función, ya que la relación de esta función administrativa con las demás actividades de interés público se debe entender como una red organizada hacia el desarrollo y bienestar, no de una forma jerarquizada. Por ello, resulta necesario acudir al principio sistémico, de conformidad con el cual ese proceso de gestión del riesgo se realiza a través de la integración sectorial y territorial con continuación de procesos y coordinación de competencias con bases comunes de actuación, las cuales, en nuestro ordenamiento se materializan en condicionantes en el despliegue de otros servicios públicos, funciones administrativas y actividades de interés general que permiten articular el correcto de desempeño de esas funciones de cara a la reducción de la vulnerabilidad y por esa vía, del riesgo de desastres[44]; sin que las demás actividades de interés público se sometan o reposen en la gestión del riesgo.

Como ejemplo de lo anterior se exalta la necesidad de contemplar un mapa de riesgos de desastre natural al momento de ordenar el territorio por parte de los municipios que limita su discrecionalidad en función de una pla-

44 Kreps, Gary and Lovergren Bosworth, Susan. eds. *Organizational adaptation to disaster*. 1st ed.: Springer, New York. 2007. Drabek, Thomas ed. «Community Processes: Coordination». 1st ed: *Springer*, New York . 2007. Print.

neación hacia la reducción del riesgo[45]; o, el condicionamiento de que todas las inversiones públicas que tengan incidencia en el territorio, independientemente de su finalidad, deban incorporar un análisis de riesgo de desastre en distintos niveles de complejidad desde la misma formulación del proyecto[46]. El entendimiento de este criterio sistémico de red está dado porque, si este no se aplicara se podría concluir, claro está que de manera vaga, toda actividad de inversión pública deba ser entendida como contratación para desastres ya que debería diseñarse para reducir la vulnerabilidad.

Así las cosas, pesar de que perduran zonas grises en lo que puede ser considerado o no contratación estatal para desastres como manifestación de la función de gestión del riesgo, los principios de precaución y especialmente el principio sistémico, permiten entender el alcance material de la gestión del riesgo de desastres como función, y, por ende la contratación para desastres como actividad que la desarrolla a través de proyectos concretos de reducción directa de la vulnerabilidad mediante la afectación de los factores específicos que incrementan el riesgo de un o unos desastres determinados.

III. ¿Los controles administrativos como límite a la discrecionalidad del gerente contractual?

1. El yugo del gerente contractual: la yuxtaposición de los controles administrativos a la contratación estatal

«Se transformará INDUMIL, en una reconvención industrial, para que pueda construir puentes al estilo de los que se importan, de tal manera que rápidamente podamos lograr comunicación vial aquí en las partes donde se han caído los puen-

45 Ver: Arbouin Gómez, Felipe. *Aplicación de los principios de solidaridad y sustentabilidad en el desarrollo territorial colombiano*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. 2020.

46 De acuerdo con el Artículo 38 de la Ley 1523 de 2015: «Todos los proyectos de inversión pública que tengan incidencia en el territorio, bien sea a nivel nacional, departamental, distrital o municipal, deben incorporar apropiadamente un análisis de riesgo de desastres cuyo nivel de detalle estará definido en función de la complejidad y naturaleza del proyecto en cuestión. Este análisis deberá ser considerado desde las etapas primeras de formulación, a efectos de prevenir la generación de futuras condiciones de riesgo asociadas con la instalación y operación de proyectos de inversión pública en el territorio nacional». Parágrafo. «Todas las entidades públicas y privadas que financien estudios para la formulación y elaboración de planes, programas y proyectos de desarrollo regional y urbano, incluirán en los contratos respectivos la obligación de incorporar el componente de reducción del riesgo y deberá consultar los lineamientos del Plan aprobado de Gestión del Riesgo del municipio o el departamento en el cual se va ejecutar la inversión».

tes, donde se han roto las carreteras, en donde vaya a suceder en los próximos meses, tratando de garantizar una movilidad durante el periodo del invierno»[47].

La gerencia de la actividad contractual es una de las actividades más desafiantes dentro del servicio público, no solo por la complejidad de su regulación[48], sino por la multiplicidad de factores que afectan su eficacia[49] y por especialmente por las consecuencias negativas que pueden recaer sobre aquellos que la desarrollan[50]. Este panorama empeora cuando se trata de la contratación estatal para desastres, la cual compone el despliegue de una actividad que, como ya hemos mencionado, no solo por la complejidad de su regulación.

Dicha dificultad extra está dada por cuenta de que la gerencia de la contratación estatal para desastres se caracteriza por, i) valerse de múltiples conjuntos de reglas jurídicas aplicables, que, si bien pueden tener características comunes en la mayoría de los casos, dificultan su aplicación práctica[51]; ii) estar determinada y diferenciarse en sus actuaciones por las fases de gestión del riesgo (prevención, atención y reconstrucción)[52]; y, iii) guiarse por el principio de precaución, por lo cual no siempre cuenta con certeza científica previos a la toma de decisiones[53]; y, iv) contar con un grupo de gerentes heterogéneo y no necesariamente preparados de gerentes que deben soportar con factores endógenos y exógenos que afectan negativamente la eficacia de su actividad[54].

---

47 El Tiempo. «Gustavo Petro habla sobre la declaración de desastre natural», 1 de noviembre de 2022, https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gustavo-petro-declara-estado-de-desastre-714258

48 Ver: Rokkan, Aksel and Haugland, Sven. «A transaction cost approach for public procurement». *Journal of Business & Industrial Marketing* 2.37 (2022): 341-352. Web. Rincón Salcedo.: 319-37.

49 Ho Chen, Tsong. «An economic approach to public procurement». *Journal of public procurement* 8.3: 407-30. Web.

50 Shchukin, O. M., «Control in the field of public procurement». 29.7 (2014) Web; Maya Villazón, Edgardo. *Responsabilidad pública y lucha anticorrupción*. Pontificia Universidad Javeriana. 2017, Bogotá. 5-28; Gómez Lee, Iván Darío. *Responsabilidad fiscal y gerencia de recursos públicos*. 1st ed. Legis, Bogotá. 2014.

51 Rincón Salcedo, Javier Gustavo. *Op. Cit.*; Soetanto, Robby. *et al.* «Developing sustainable arrangements for proactive disaster risk financing in Java, Indonesia». *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment* 11.3 (2020): 435-51. Web.

52 Carter, Nick. *Disaster Management. A Disaster Manager's Handbook*. 2nd ed. Asian Development Bank, Manila, 2008.

53 Ver como ejemplo de aplicación práctica de gerencia de proyectos con perspectiva proactiva desde el lado financiero: Soetanto, et al: 435-51. *Op. Cit*.

54 Dentro de los factores endógenos podemos encontrar la falta de formación profesional de los gerentes, las deficiencias de los esquemas de financiamiento, del reparto de riesgos, la comunicación dentro del proyecto, el alcance de la planeación o una insuficiente capacidad gerencial. Como exógenos a la gerencia podemos identificar la apertura del mercado,

De esa forma, el gerente de la contratación para desastres no solo debe encargarse de la formulación del proyecto, estudiar el efecto de inversión del mismo de acuerdo con los métodos de costo-utilidad o costo-eficacia, formular la convocatoria, escoger al contratista, supervisar la ejecución y hacer cumplir las garantías como cualquier proceso contractual, que ya de por sí es bastante complejo[55]; sino que a ello debe incluir un panorama especialmente complejo en la toma de decisiones con ausencia de certeza en muchas ocasiones, una demanda volátil o cadenas de suministro poco confiables, entre otros factores endógenos y exógenos a la gerencia que suponen un reto para cualquiera que se embarque en este tipo de empresas[56].

En punto del control de la actividad contractual, resulta pertinente mencionar que el mismo puede entenderse a partir de distintas categorías, por el tiempo en el cual se ejerce, quién lo hace, su objeto, y su alcance[57]. Así, podremos diferenciar respectivamente, i) si este se ejerce de forma previa, concomitante o posterior; ii) si es ejercido por un órgano interno a la entidad que desarrolla la actividad contractual o uno de carácter externo; iii) si recae sobre la conducta del agente o sobre la actividad administrativa en sí; o, iv) si se evalúa el mérito, la gestión o la legalidad de la actuación contractual[58].

Si bien los primeros criterios no suponen dificultad en su comprensión de forma general, si resulta pertinente profundizar en el último de ellos con el fin de clarificar el alcance de cada uno de ellos. Así, el control de mérito se centra en la conveniencia y oportunidad de la decisión adoptada de entre las

---

las reglas legales aplicables, las redes de cooperación interadministrativa o la centralidad en el gasto. Sobre el particular ver: Banco Mundial. *Natural hazards and unnatural disasters: the economics of effective prevention*. Washington: BANCO MUNDIAL, 2010. Print. Liu, Miao; Scheepbouwer, Eric and Giovinazzi, Sonia. «Critical success factors for pos-disaster infrastructure recovery». *CSFs for post-disaster infrastructure recovery* 25.5 (2016): 685-700. Web. Rastrollo Suárez, 2020. *Op. Cit.*

55 Sobre gerencia contractual ver: Bower, Denise. *Management of Procurement*. Thomas Telford, Londres. 2003. Falize, Marc. *Livre blanc de la Commande Publique. Association des Acheteurs des Collectivités Territoriales*, Paris. 2008. Print. CEGQ. *Livre blanc sur l'octroi et la gestión des contrats publics au Québec. Corporation des Entrepreneurs Généraux du Québec*. Print, Québec. 2016.

56 Trim: 218-25; Owusu, Esther, Antwi, James, and Kendie, Stephen. «Disaster risk management: the exercise of power, legitimacy and urgency in stakeholder role in Ghana». *International Journal of Environment and Climate Change*: 17-33. Web.

57 Lago Montúfar, 2022 *Op. Cit.*; Dormi, Roberto. *Modernización del control público*. Hispania Libros, Madrid. 2005.; Ramón, Virgilio Manuel. «El control como función administrativa». *Revista de la Universidad de la Salle* (1998): 97-102. Web.; Rincón Salcedo, Javier Gustavo*. La tercerización del control contractual: el contrato de interventoría*. 1st ed: Ibañez, 2016. Bogotá. DORMI, 2005. *Op. Cit*.

58 Lago Montúfar, 2022a. *Op, Cit*.

distintas alternativas, incluyendo la no realización[59]. La gestión se enfoca en la técnica de buena administración correspondiente al proyecto específico que se esté abordando, y en el «análisis de los resultados logrados con la implementación de las técnicas de evaluación e indicadores necesarios»[60], siendo así una valoración de la efectividad de las decisiones en las que se incurrió basadas en la relación costos-resultados esperados. Finalmente, el elemento de la verificación de legalidad de la actuación en sede administrativa solamente se puede entender como una constatación o contrastación de que se haya adelantado la actuación contractual con apego a las normas de competencia pertinentes y de acuerdo con las reglas aplicables[61]; sin que ello componga un control de legalidad integral similar al que se realiza en sede judicial por parte del juez contencioso administrativo donde se evalúa la actuación a la luz de los elementos, requisitos y vicios de cada actuación administrativa[62].

Aclarado lo anterior, en sede administrativa se encuentran los siguientes tipos de control sobre la actividad contractual: i) el contractual en sentido estricto; ii) el fiscal; y, iii) el disciplinario.

El primero de ellos tiene por fin vigilar «(...) el desarrollo del contrato estatal, supone la presencia de recursos públicos, y que en ese sentido la labor de vigilancia que se le encarga para que el desarrollo del contrato se ajuste a los términos del contrato y a la realización de los fines estatales específicos que con él se persiguen, implica la protección de estos recursos»[63], en otras palabras, al cumplimiento mismo del contrato. Este puede ser de carácter interno cuando es ejercido mediante supervisión, o externo tercerizado a través de la figura de la interventoría. No obstante, su alcance solamente está limitado al análisis de gestión contractual, especialmente desde el componente técnico de la ejecución; y se centra en la actuación contractual, no en la conducta del agente[64].

---

59 García De Enterría, Eduardo and Ferández, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. 14 ed. Editorial Arazandi, Madrid. 2008.; Díaz Fernández, Andrés. «¿Puede hablarse de una economía del control?», *Revista española de control externo* 1.1 (1999): 35-57. Print.

60 Mileski, Helio Saul. *Transformaciones del Estado y las nuevas exigencias del control de la corrupción: transparencia fiscal, control administrativo y control social*, Universidad de Salamanca, Salamanca. 2011. p. 306.

61 Garzón Martínez, Juan Carlos. *Contratación Pública: el control de legalidad del acto administrativo de adjudicación. Tutela resarcitoria - tutela restitutoria. Una reforma necesaria*. 1st ed: Ibañez, Bogotá. 2018. Munoz Machado, Santiago. *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General. Principios de constitucionalidad y legalidad*. 4th ed. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Reino de España, Madrid. 2015.

62 Benavides, José Luis. «Contencioso Contractual en Colombia; Flexibilidad del Control e Inestabilidad del Contrato». *Derecho del Estado*. 18 (2006).

63 Corte Constitucional. *Sentencia C- 037 de 2003*. Bogotá: Relatoría Corte Constitucional, 2003.

64 Ver: Rincón Salcedo, Javier Gustavo, 2016. *Op. Cit.* Parra Parra, José Eusebio. *El contrato de interventoría*. 1st ed. Temis, Bogotá. 1996.

Con posterioridad a la expedición del Acto Legislativo 4 de 2019, encontramos que el control fiscal puede ser ejercido en cualquier momento de la actividad contractual salvo en materia precontractual donde se encuentra limitado a ser ejercido únicamente por la autoridad interna. Se puede ejercer por un ente interno (oficinas de control interno), o de forma externa (contralorías). Este recae sobre la conducta del agente, más específicamente, del gestor fiscal. Finalmente, su alcance está dado por una valoración de la legalidad de la actuación[65], de gestión y de la existencia del mérito de la actuación, sin que frente a este último elemento se pueda reprochar la escogencia de la alternativa siempre y cuando la misma tenga bases de proporcionalidad y razonabilidad sustentadas, ya que ello corresponde a la discrecionalidad del gerente contractual, so pena de administración del ente de control[66].

Por su parte, el control disciplinario puede ser ejercido de forma preventiva en cualquier momento de la actuación contractual, este se puede dar de forma interna o externa a la entidad, nunca tercerizado; se centra en la conducta individual del agente, específicamente de quien cumple función pública dentro de la actividad contractual; y se centra en la existencia de la legalidad de la actuación en similar alcance a lo que ocurre con el control fiscal pero con una aproximación desde los principios de la función administrativa y los deberes del agente. No obstante, no le corresponde analizar los puntos de gestión y solamente le corresponde verificar la existencia del mérito de la actuación sin ponderar la misma frente a otras alternativas[67].

Expuesto lo anterior se advierte con facilidad que la forma en que se estructuran los controles permite que afirmaciones como la siguiente se realicen como resultado de la práctica contractual:

> «Difícilmente se encontrará un Estado en donde existan tantos controles como los que se presentan en Colombia, a costos tan elevados y con resultados son penosamente exiguos. Si nuestro país ha sido catalogado como uno de los más corruptos, no otra conclusión puede extraerse. En parte la explicación de tan desafortunada gestión se encuentra en el vínculo de dañado y punible ayuntamiento

65 Gómez Lee. *Op. Cit.*.; Maldonado Narváez, Marlon Iván. «El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho». *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas* 44.120 (2014): 125-52. Web. Mira, Juan Carlos, Meza, Ciro, and Vega, Daniel. *El control fiscal en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2001.; Fajardo Peña, Santiago. «La responsabilidad fiscal de los contratistas del Estado». *Revista Digital de Derecho Administrativo*. 18 (2017): 327-51. Web.

66 Lago Montúfar, 2022a. *Op. Cit*. p. 52.

67 Gómez Pavajeau, Carlos Arturo & Molano López, Mario Roberto, eds. *La comisión por omisión en el ejercicio de la función administrativa con énfasis en la actividad contractual*. 2 vol. Instituto de Estudios del Ministerio Público, Bogotá 2007. Isaza Serrano, Carlos Mario. *Teoría general del derecho disciplinario: aspectos históricos, sustanciales y procesales*. 2nd ed. Temis, Bogotá. 2009. Albarracín Sánchez, Ana Marí. *La evolución conceptual e histórica del derecho disciplinario en Colombia* (Cali: Universidad Santiago de Cali, 2020).

> entre la clase política y los organismos de control fiscal y disciplinario, lo que ha engendrado que un gran número de tales controles se ejerzan como vehículos serviles de intereses partidistas. Con este criterio se inventan investigaciones y se sancionan a funcionarios por nimiedades o se escamotean responsabilidades cuando los artificiales están cerca de los detentadores del poder»[68].

El papel del gerente contractual ya es de por sí bastante complejo, más aún si se trata de contratación para desastres. Por ello, resulta necesario advertir que la forma en que funcionan los diferentes tipos de controles, sumado a la complejidad propia de la función, que parte de instituciones alternativas a aquellas que operan para la contratación estatal en situaciones de normalidad, afectan negativamente el desempeño del gerente contractual y del agente de control. Del primero, habida consideración que los incentivos en favor a una gerencia eficaz se pueden ver difuminados por el miedo a ser sancionado, por lo que resulta menos riesgoso disminuir su alcance y limitarse a proyectos simples, evitando al máximo la posibilidad de sanción en su gestión.

Por su parte, quien controla esta actividad, encuentra que, a pesar de contar con los instrumentos formales más que suficientes para realizar una adecuada vigilancia, resulta necesario contar con un conocimiento especializado de la naturaleza de la función, su particular regulación y especialmente poder diferenciar como las fases de la gestión del riesgo determinan el concepto de eficacia de la actividad contractual a ser controlada, so pena de incurrir en imprecisiones como por ejemplo fuera sancionar fiscal o disciplinariamente a un gerente que ejecuta un proyecto de reconstrucción con recursos del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo por no haberse expedido previamente el acto de declaratoria de urgencia manifiesta[69].

Lo anterior, pone de relieve una problemática adicional frente al control de la corrupción. Con el diseño actual de los controles administrativos, encontramos una multiplicidad de agentes dentro de la gestión contractual con capacidad de decisión, no solo por ser directamente los gerentes, posibles contratistas, financiadores o proveedores, sino por poder condicionar las decisiones de todos los anteriores, especialmente la forma en que se escogen alternativas y se recogen recursos, a través de la presión de los mecanismos de control y sanción[70]. El desconocimiento del alcance de cada uno de los controles en los elementos de gestión, mérito y legalidad o su transgre-

---

68 Dávila Vinueza, Luis Guillermo. *Régimen jurídico de la contratación estatal*. 3rd ed. Bogotá: Legis, 2016. Print. p. 802-803.

69 Ver: Lago Montúfar., 2022a. *Op. Cit*. Pg. 39.

70 Miranzo Díaz, Javier. *La prevención de la corrupción en la contratación pública*. Barcelona, 2019.; Scheller D'angelo, André and Silva Maestre, Shirly. «La corrupción en la contratación pública: operatividad, tipificación, percepción, costos y beneficios». *Via Iuris*. 23 (2017).

sión por parte de los agentes puede desencadenar prácticas de corrupción a través de la presión a los gerentes contractuales, o por el contrario, prácticas de abuso por parte de estos últimos[71]. De ahí que el entendimiento de la actividad a controlar resulte fundamental para el ejercicio de ambas funciones, la de gestión del riesgo y aquella del control en vía administrativa.

A pesar de haber clarificado de forma general el panorama del alcance de cada uno de los controles administrativos que se presentan a la actividad contractual, y sus efectos sobre la gerencia. Es preciso profundizar el análisis buscando entender los elementos a tener en cuenta para un correcto ejercicio de la función de control frente a esta especial actividad, y con la esperanza de proponer algunas garantías a la manera en la cual se puede propender por la eficacia de la gerencia contractual y de su control administrativo.

2. Hacia un entendimiento diferencial en el control de la contratación para desastres

> «Como última medida contra la emergencia invernal, se implementará un subsidio del cien por ciento del valor de los fertilizantes que se utilizan para producir comida. Este es un objetivo más de mediano plazo, pero esperamos que la rentabilidad para producir elementos a través de este subsidio aumente, y por tanto, para el primer semestre del año entrante podamos tener una canasta familiar, en lo que tiene que ver con alimentos, mucho más barata para comprar en el supermercado»[72].

¿La discrecionalidad del gerente contractual se modula por los intereses públicos o por el ejercicio de la función de control? El entendimiento de la eficacia de la contratación para desastres es el principal instrumento para garantizar el correcto ejercicio de la gerencia de la actividad contractual y de su control. A partir de este concepto, se puede establecer la frontera entre los distintos tipos de control y el núcleo de discrecionalidad de la actividad contractual, manteniendo un ejercicio de buena administración con vigilancia del correcto ejercicio de la función pública y los recursos públicos en la contratación para desastres.

Como se mencionó previamente, la gestión del riesgo de desastres se manifiesta en 3 fases diferentes, la prevención, la atención y la reconstruc-

---

71 Zambrano Cetina, William ed. «Instrumentos para prevenir la corrupción en la contratación estatal» .1st ed. 1 Vol. Bogotá: Ibáñez, 2019. Print. Medina, Teresa. «Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública». *Diario La Ley*. 7832 (2010).

72 El Tiempo. «Gustavo Petro habla sobre la declaración de desastre natural», 1 de noviembre de 2022, 1 de noviembre de 2022 https://www.eltiempo.com/politica/gobierno/gustavo-petro-declara-estado-de-desastre-714258.

ción, cuyos objetivos, si bien son distintos, se articulan gracias al ciclo de la gestión del riesgo[73], y determinan el concepto de eficacia y por ende, deben modular la manera en la cual se debe ejercer su control. Lo anterior, teniendo presente que i) las necesidades que satisface la función de gestión del riesgo son de carácter permanente, incluso, en la fase de atención, pues siempre se podrá estar mejor preparado para el acaecimiento de un desastre dado; ii) que la regulación de la actividad contractual para desastres tiene características comunes a pesar de contar con una marcada dispersión normativa; y iii) que el mérito y la gestión se determina de acuerdo con la concepción de eficacia de la actividad contractual para desastres.

De esa forma, no hay que perder de vista que el objetivo de la intervención del Estado frente al riesgo de desastres y su carácter proactivo está marcado porque se buscará «la modificación intencional de las características de un fenómeno con el fin de reducir la amenaza que representa o de modificar las características intrínsecas de un elemento expuesto con el fin de reducir su vulnerabilidad»[74].

En sede de prevención, i) la planeación y definición del proyecto sobre distintos escenarios hipotéticos de desastre, ii) la dificultad del nivel real de riesgo y contemplación de todos los factores de vulnerabilidad; y, ii) la identificación del correcto nivel de inversión, son los principales desafíos en la identificación del mérito de la actuación entre todas las posibles alternativas que enfrenta el gerente contractual[75]. Sin embargo, la reducción de la magnitud de los factores que afectan la vulnerabilidad frente a un posible serán una guía adecuada para valorar la eficacia de la actuación. Por ejemplo, no será reprochable desde el punto de vista del mérito que se realizara un dique de 5 metros de alto cuando las inundaciones en esa zona jamás habían superado los 4 metros, a pesar de que un año luego de finalizada la obra se presente una subida de las aguas de 6 metros que rebase esta barrera, ya que, la proporcionalidad y razonabilidad de la alternativa escogida al planear su altura muestra una actuación adecuada a pesar de que no se consiguiera el resultado esperado.

Respecto de la atención, el escenario es quizás el más complejo, puesto que no se conoce a ciencia cierta cuál será el momento exacto del acaecimiento, ni la magnitud del desastre en concreto, así como también se desco-

---

73 Sobre el particular, ver: Sawalha, Ihab Hanna. «A contemporary perspective on the disaster management cycle». *Foresight* 22.4 (2020): 469-82. Web.

74 Goodspeed, Thomas & Haughwout, Andrew. «On the optimal design of disaster insurance in a federation». *Economic government*. 13 (2012): 1-27. Web.

75 Se han realizado esfuerzos en elaborar mecanismos para solucionar la identificación del correcto nivel de inversión a partir de conocer el nivel de riesgo. Sobre el particular ver: Cardona Arboleda, Omar Darío. *Definición de la responsabilidad del Estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del Estado*. Banco Mundial, Bogotá. 2004.

noce si el mismo será simple o se combinará con otro tipo de catástrofes, sin perjuicio de las estimaciones probabilísticas que en algunos casos pueden ser bastante avanzadas[76].

La eficacia de la actuación contractual en esta fase está especialmente condicionada por la inelasticidad de la demanda en momentos de urgencia, y por el riesgo de desabastecimiento por sobrepasar la oferta disponible en el corto plazo, lo cual puede comprometer la posibilidad de atender la emergencia si no se ha estado provisionando adecuadamente su acontecimiento[77]. De esa manera, no sería reprochable que un gerente contractual deba pagar mercados para asistir una población en situación de emergencia por encima del precio del mercado, pues ello es normal por la simple inelasticidad de este tipo de demanda, sin perjuicio de que deba ser considerado el actuar de la planeación de aprovisionamiento dependiente de otros actores ajenos a la actividad contractual específica en la mayoría de circunstancias.

Finalmente, en tratándose de la reconstrucción, estimamos que la misma debe tener como foco de eficiencia su carácter prospectivo hacia la resiliencia, no solamente la recuperación de las condiciones anteriores al desastre, pues, si bien los desastres son situaciones nefastas para cualquier comunidad, también son una gran oportunidad para reducir las condiciones de vulnerabilidad y el desarrollo, conectando el ciclo de gestión mediante acciones de mitigación dicha reconstrucción con la prevención y, por ende, la reducción del riesgo de desastre[78].

En sentido estricto la eficacia de la reconstrucción o rehabilitación estaría marcada por la recuperación del estado de orden público (previo) que ha sido turbado por la ocurrencia del desastre, así que si en términos simples, si se consiguiera el restablecimiento de condiciones similares a las anteriores al desastre se podría calificar que la actuación contractual ha sido eficaz. No obstante, como ya se puso de presente, la función de gestión del riesgo, en todas y cada una de sus fases debe ser entendida como un proceso permanente de reducción del riesgo, de forma que volver las cosas al estado anterior si resultaría ineficaz dentro de una visión integral de la actividad[79].

---

76 Para entender la forma en que se desarrollan estos estudios ver: Lavell, Allan. *Approaches to the construction of risk indicators at different spatial or territorial scales and the major components of indicator systems- conceptual bases, risk construction processes and practical implications*, Manizales: Universidad Nacional de Colombia, 2003. Print. UNDRR. *Regional assessment report on disaster risk in Latin America and the Caribbean*. ONU, Panamá 2021.

77 Millán Moreno, E. *et al.* «Economía y equidad en urgencias y emergencias». *Revista Sanitaria de Navarra*. 1: 19-27.

78 Clark, Nick. *Op. Cit.*; Singh, Amita *et al. Development and Disaster Management. A study of the Northeastern States of India*. Palgrave MacMillan, Singapur. 2018.

79 Sobre el particular ver: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) and Banco Interamericano De Desarrollo. *Un tema del desarrollo: la reducción de la*

Por ende, la reconstrucción hacia lo proyección resiliente se impone como un deber en la actividad contractual, y, en consecuencia, en el control de la misma.

En virtud de lo expuesto, es posible afirmar que la concepción de la eficacia y el control de la actividad contractual se ve modulada en función de las características y dinámicas de cada una de las fases de la gestión del riesgo de desastres. No obstante, la eficacia del ejercicio de la función está condicionada por la proyección hacia la reducción de las condiciones de vulnerabilidad y por esa vía, hacia la reducción del riesgo de acuerdo con la fase en la cual se quiera impactar con la actividad contractual. Lo anterior se traduce en que la actividad contractual sea un instrumento para cumplir los planes territoriales y nacional de reducción del riesgo, y que su control de mérito, gestión y legalidad, se deba articularse a través de la evaluación de la proporcionalidad y razonabilidad de cada medida a la luz de estos instrumentos de política pública.

Así, el ejercicio de la función de control no puede ser el condicionante de la discrecionalidad del gerente contractual, en el entendido que las decisiones gerenciales no se toman para satisfacer las exigencias del control o para tener contento a quien controla; sino que, por el contrario, se guían por la satisfacción del interés público, que en este caso en concreto es la reducción proactiva del riesgo de desastres a través de la afectación de los factores que determinan la vulnerabilidad frente a un fenómeno dado. Lo anterior, concretado en los planes específicos de gestión del riesgo como instrumentos de articulación de la actuación administrativa[80], junto a los principios de proporcionalidad y razonabilidad que deben respaldar las actuaciones contractuales.

De esa forma, encontramos que el riesgo en materia de contratación para la gestión del riesgo de desastres no está dada por su discrecionalidad, sino por la falta de claridad en los elementos que delimitan ese núcleo de decisión del gerente contractual, el cual, puede verse contaminado por la influencia del que ejerce la función de control y demás agentes; o rebozado si no se tiene como faro la eficacia de la actividad materializada en la planeación para la gestión del riesgo y por los principios de razonabilidad y proporcionalidad, propios del ejercicio de toda función administrativa. La claridad de los límites del control y de los elementos determinantes de la eficacia se configuran entonces en garantes del buen ejercicio de tan importante actividad.

---

vulnerabilidad frente a los desastres. CEPAL, México. 2000. Print.

80 Sobre planeación para la gestión y reducción del riesgo ver: GUSTIN, Joseph F. *Disaster & Recovery Planning: a guide for facility managers*. The Fairmont Press, Londres. 2013.

IV. Conclusiones

La naturaleza altamente especializada, la complejidad de su regulación y la poca claridad en la delimitación del alcance de cada uno de los controles frente a la discrecionalidad contractual plantean un escenario de alta complejidad en el ejercicio de la función de gestión del riesgo y del control de su actividad contractual.

La gestión del riesgo de desastres es una especie de función de policía administrativa que se caracteriza por buscar la preservación, mejoramiento y restauración del orden público mediante un proceso continuo de reducción del riesgo de desastre mediante acciones proactivas. De ahí, que las necesidades que busca solventar la contratación estatal para desastres sean de carácter permanente en cada una de sus fases, no solo por el tránsito de su entendimiento de acuerdo con un enfoque integral, sino por la incorporación de instituciones que dejan atrás el derecho constitucional de excepción en un tránsito necesario hacia el derecho de policía administrativo proactivo.

En cuanto a las disposiciones aplicables, se advierte una gran dispersión normativa que dificulta la constatación de las reglas aplicables, que se sirve de distintos regímenes y varía dependiendo de la etapa, entidad contratante, o tipo de proyecto. Lo anterior, sin perjuicio de que por regla general se caracterice por hacer uso de las reglas del derecho privado en lo precontractual y contractual, contar con habilitación expresa para hacer uso de potestades de derecho público para la gerencia contractual, guiarse por los principios de la función administrativa (especialmente por el principio de eficacia), y estar sometida a todos los controles en sede administrativa.

Partiendo de un criterio subjetivo por quien ejerce la función, es preciso poner de presente que si bien la función de gestión del riesgo de desastres está diseñada para ser ejercida a través de la descentralización territorial, siendo la principal encargada de su materialización la primera autoridad de policía del nivel municipal; en la realidad se observa que las limitaciones presupuestales y de capacidad institucional operativa de los entes territoriales frente a las necesidades que surgen del desastre general que se deba dar un despliegue de organismos del orden nacional para el desarrollo de esta función, especialmente en materia de atención. Lo anterior conduce a que la actividad contractual para desastres se encuentre centralizada al igual que su control, en los organismos del nivel nacional, sin perjuicio de que la responsabilidad por el ejercicio mismo de la función pueda seguir recayendo en las autoridades locales.

Adicionalmente, la actividad contractual para desastres puede ser ejercida por particulares cuyo objeto se encuentre relacionado con la atención de desastres. Sin embargo, no podrán desempeñar esta labor cuando se

trate de actuaciones que desarrollen la fase de prevención o de reconstrucción, ante la falta de habilitación legal expresa.

Desde la perspectiva material, en virtud de los principios de precaución y sistémico es posible establecer que la contratación para desastres como actividad que la desarrolla a través de proyectos concretos de reducción directa de la vulnerabilidad mediante la afectación de los factores específicos que incrementan el riesgo de un o unos desastres determinados.

En sede administrativa la actividad contractual está sometida al control contractual en sentido estricto, el control fiscal y el disciplinario. El papel del gerente contractual ya es de por sí bastante complejo, más aún si se trata de contratación para desastres. Por ello, resulta necesario advertir que la forma en que funcionan los diferentes tipos de controles, sumado a la complejidad propia de la función, que parte de instituciones alternativas a aquellas que operan para la contratación estatal en situaciones de normalidad, afectan negativamente el desempeño del gerente contractual y del agente de control. Por su parte, quien controla esta actividad, encuentra que, a pesar de contar con los instrumentos formales más que suficientes para realizar una adecuada vigilancia, resulta necesario contar con un conocimiento especializado de la naturaleza de la función, su particular regulación y especialmente poder diferenciar como las fases de la gestión del riesgo determinan el concepto de eficacia de la actividad contractual a ser controlada, so pena de incurrir en imprecisiones e incluso, en riesgos de corrupción por un abuso de la función de control o por su extremo relajamiento.

El entendimiento de la eficacia de la contratación para desastres es el principal instrumento para garantizar el correcto ejercicio de la gerencia de la actividad contractual y de su control. A partir de este concepto, se puede establecer la frontera entre los distintos tipos de control y el núcleo de discrecionalidad de la actividad contractual, manteniendo un ejercicio de buena administración con vigilancia del correcto ejercicio de la función pública y los recursos públicos en la contratación para desastres. Esta varía dependiendo de la etapa de gestión del riesgo en que nos encontremos. No obstante, no hay que perder de vista que su objetivo principal es reducir de manera proactiva y directa la incidencia el riesgo de desastres mediante los factores que incrementan la vulnerabilidad frente a un desastre dado. Lo anterior se traduce en que la actividad contractual sea un instrumento para cumplir los planes territoriales y nacional de reducción del riesgo, y que su control de mérito, gestión y legalidad, se deba articularse a través de la evaluación de la proporcionalidad y razonabilidad de cada medida a la luz de estos instrumentos de política pública.

De esa forma, el ejercicio de la función de control no puede condicionar la discrecionalidad del gerente contractual para emergencias, sino que la misma se ve delimitada por los planes específicos de gestión del riesgo, y los principios de razonabilidad y proporcionalidad que deberán guiar el mérito,

la gestión y la legalidad de su actuación. Lo anterior, como garantía en el correcto ejercicio de la gerencia y en el correcto ejercicio del control con la articulación de las competencias de quien gestiona el riesgo de desastres y de quien vigila el correcto ejercicio de esta función administrativa.

V. Bibliografía

Ahrens, **Joachim** & **Rudolph**, **Patrick**. «The importance of governance in risk reduction and disaster management». *Journal of Contingencies Crisis Management* Vol. 14.N.4, 2006.

Ainuddin, **Syed** *et al.* «The need for local involvement: Decentralization of disaster management institutions in Baluchistan, Pakistan». *International journal of disaster risk reduction* Vol. 6 (2013): 50-8.

Albarracín Sánchez, **Ana María**. *La evolución conceptual e histórica del derecho disciplinario en Colombia*, Universidad Santiago de Cali, Cali, 2020.

Amado Gómez, **Carla**. «Le risque, est inconnu», *Revue Européenne de Droit Public* Vol. 15. N.° 1, 2003.

Araya Huerta, **Guillermo Alberto**. «Métodos y sistemas de gestión de emergencias». Universidad de Chile, Santiago de Chile, 2018.

Arbouin Gómez, **Felipe**. *Aplicación de los principios de solidaridad y sustentabilidad en el desarrollo territorial colombiano*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá. 2020.

Banco Interamericano de Desarrollo. *Un tema del desarrollo: la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres*. CEPAL, México. 2000.

Banco Mundial. *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas*. Banco Mundial, Washington, 2012.

Banco Mundial. *Natural hazards and unnatural disasters: the economics of effective prevention*. Banco Mundial, Washington, 2010.

Barnes, **Javier**. *Retos de la contratación pública en Iberoamérica*, Temis, Bogotá. 2019.

Benavides, **José Luis**. «Contencioso Contractual en Colombia: Flexibilidad del Control e Inestabilidad del Contrato». *Derecho del Estado*. Vol. 18, 2006.

Birkland, **Thomas**. *Lessons of disaster: Policy Change After Catastrophic Events*. 1st ed. Georgetown University Press, Washington, 2007.

Bower, **Denise**. *Management of Procurement*. Thomas Telford, Londres, 2003

Cardona Arboleda, **Omar Darío**. *Definición de la responsabilidad del Estado, su exposición ante desastres naturales y diseño de mecanismos para la cobertura de los riesgos residuales del Estado*. Banco Mundial, Bogotá. 2004.

Carter, **Nick**. *Disaster Management: A Disaster Manager's Handbook*. 2 ed. Asian Development Bank, Manila, 2008.

Corporation des Entrepeneurs Généraux du Quebec. *Livre blanc sur l'octroi et la gestión des contrats publics au Québec.* CEGQ, Québec. 2016.

Ho Chen, **Tsong**. «An economic approach to public procurement». *Journal of public procurement* Vol. 8, N.º 3.

Clark, **Helen**. «Building Resilience. The Importance of Prioritising Disaster Risk Reduction». *United Nations Development Programme Perspective*. University of Canterbury, Christchurch. 2012.

Dallis, **Gabriel**. «L'Etat face au risque en tant que matière de droit publique européen». *European Review of Public Law*, Vol. 15. N. 1 (2003)

Darnaculleta Gardella, **María Mercé**, **Esteve Pardo**, **José** & **Dohmann**, **Indra**. *Estrategias del derecho ante la incertidumbre y la globalización*. Marcial Pons, Madrid, 2015.

Domenéch Pascual, **Gabriel**. *Derechos fundamentales y riesgos tecnológicos. El derecho del ciudadano a ser protegido por los poderes públicos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

Dormi, **Roberto**. *Modernización del control político*, Hispania Libros, Madrid, 2005.

Drabek, **Thomas**. «Community proccesses: coordination». *Handbook of Disaster Research*, Springer, New York, 2007.

Dávila Vinueza, **Luis Guillermo**. *Régimen Jurídico de la Contratación Estatal*, 3. Ed, Legis, Bogotá, 2016.

Díaz Fernández, **Andrés**. «¿Puede hablarse de una economía del control?», **Revista Española de Control Externo**. 1.1., 1999, pp. 35-57.

Escaleras, **Mónica** & **Register**, **Charles**. «Fiscal decentralization and natural hazard risks», *Public Choice*. Vol. 151, 2010, pp. 165-183.

Esteve Pardo, **José**. *El desconocimiento del leviatán: política y derecho ante las incertidumbres de la ciencia*, Marcial Pons, Madrid, 2009.

Esteve Pardo, **José**. «De la policía administrativa a la gestión de riesgos», *Revista Española de Derecho Administrativo*, Vol. 119, 2003.

Faggiani, **Valentina**. *Los estados de excepción. Perspectivas desde el derecho constitucional europeo*, Universidad de Granada, 2020.

Faguet, **Jean-Paul** & **Poschl**, **Caroline**. *Is decentralization good for development?*, Oxford University Press, Oxford, 2015.

Fajardo Peña, **Santiago**. «La responsabilidad fiscal de los contratistas del Estado», *Revista Digital de Derecho Administrativo*. Vol. 18, 2017, pp. 327-351.

Falize, **Marc**. *Livre blanc de la commande publique, Association des Acheteurs des Collectivités Territoriales*, Paris, 2008.

Farazmand, **Ali**. *Fiscal decentralization reforms. The impacto n the efficiency of local governments in central and eastern Europe*, Springer, Ginebra, 2020.

Franc, **Michel**. «Traitement juridique du risque et príncipe de précaution», *european review of public law*, Vol. 15. N.º 1, 2003.

Gaillard, **Jean Christophe**. «Vulnerability, capacity and resilience: perspectives for climate and development policy», *Journal of International Development*, Vol. 22, 2010, pp. 218-232.

García de Enterría, **Eduardo** & **Fernández**, **Tomás Ramón**. *Curso de Derecho Administrativo*. 14 ed., Arazandi, Madrid, 2008.

Garzón Martínez, **Juan Carlos**. *Contratación Pública: el control de legalidad del acto administrativo de adjudicación. Tutela resarcitoria - tutela restitutoria. Una reforma necesaria*., Ibáñez, Bogotá, 2018.

Geller de Pinto, **Irene**, *El cambio de paradigma de la atención de desastres a la gestión del riesgo*, Sapiens Research, 2012.

Gonod, **Pascal**. «Droit publique et risque: France», *Revue Européene de Droit Public*, 2012, Vol. 15. N.º 1.

Goodspeed, **Thomas** & **Haughwout**, **Andrew**, «On the optimal design of disasyer insurance in a federation», *Economic Government*. Vol. 13, 2012.

Gustin, **Joseph**. *Disaster recovery and planning: a guide for facility managers*, The Fairmont Press, Londres, 2013.

Guío, E; **Urrea**, **N.** & **Villa, A.**, *Responsabilidad fiscal subnacional y descentralización en Colombia: quince años de consolidación*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Bogotá, 2014.

Gómez Lee, **Iván Darío**. *Responsabilidad fiscal y gerencia de recursos públicos*, Legis, Bogotá, 2014.

Gómez Pavajeau, **Carlos Arturo** & **Molano López**, **Mario Roberto**. «La Comisión por Omisión en el ejercicio de la función administrativa con énfasis en la actividad contractual», en Gómez Pavajeau, Carlos Arturo, *Lecciones de Derecho Disciplinario*, Vol. 2, Instituto de Estudios del Ministerio Público, 2007.

Hernández Becerra, **Augusto**. *Objetivos inéditos de la categorización municipal*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2003.

Isaza Serrano, **Carlos Mario**. *Teoría General del Derecho Disciplinario: Aspectos históricos, sustanciales y procesales*. 2.ª ed. Temis, Bogotá, 2009.

Kreps, **Gary**, **Lovergren Bosworth**, **Susan**. «Organizational adaptation to disaster»., *Handbook of Disaster Research*, Springer, New York, 2007.

Lago Montúfar, **Agustín Miguel**. *El control de la contratación para desastres*, Pontificia Universidad Javeriana, 2022.

Lago Montúfar, **Agustín Miguel**. *La eficacia en la contratación estatal para desastres*, Universidad de Salamanca, 2022.

Lavell, **Allan**. *Approaches to the constitution of risk indicators at different spatial or territorial scales and the major components of indicator systems-conceptual bases, risk construction processes and practical implications*. Universidad Nacional de Colombia, Manizales, 2003.

Liu, **Miao**; **Sheipbouwer**, **Eric** & **Giovinazzi**, **Sonia**. «Critical success factors for post-disaster infraestructura recovery», *CSFs for post-disaster infraestructutre recovery*, Vol. 25. N.° 5., 2016, pp. 685-700.

Maldonado Copello, **Alberto**. *Los límites de la descentralización territorial: el caso de Colombia*, Universidad Complutense de Madrid, 2012.

Maldonado Narváez, **Marlon Iván**. «El control fiscal y su ajuste dentro del Estado Social de Derecho», *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*. Universidad Nacional de Colombia Vol. 44. N. 120, 2014, pp. 125-152.

Masure, P., *Variables and indicators of vulnerability and disaster risk for land use and urbano or territorial planning*. Universidad Nacional de Colombia, Manizales.

Maya Villazón, **Edgardo**. «Responsabilidad Pública y Lucha Anticorrupción». *Responsabilidad y Lucha Anticorrupción*, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, 2017, pp. 5-28.

Medina, **Teresa**. «Las respuestas normativas al fenómeno de la corrupción en la contratación pública», *Diario La Ley.* N.º 7832, 2010.

Mileski, **Helio Saul**. *Transformación del Estado y nuevas exigencias del control de la corrupción: transparencia fiscal, control administrativo y control social*, Universidad de Salamanca, 2011.

Millán Moreno, E., *et al.* «Economía y equidad en urgencias y emergencias». *Revista Sanitaria de Navarra*, 2018. Vol. 1, pp. 19-27.

Mira, **Juan Carlos**; **Meza**, **Ciro**, & **Vega**, **Daniel**. *El control fiscal en Colombia*, Pontificia Universidad Javeriana, 2001.

Miranzo Díaz, **Javier**. *La prevención de la corrupción en la contratación pública*, Marcial Pons, Barcelona, 2019.

Muñoz Machado, **Santiago**. *Tratado de derecho adminsitrativo y derecho público general. Principios de constitucionalidad y legalidad*. 4 Ed. Agencia Estatal Biletín Oficial del Estado, Madrid, 2015.

Nevado-Batalla Moreno, **Pedro Tomas**. «Calidad de los servicios», *Estudios Socio-Jurídicos*. Vol. 5. N.1., 2003, pp. 19-32.

Owusu, **Esther**, **Antwi**, **James**, and **Kendie**, **Stephen**. «Disaster risk management: the exercise of power, legitimacy and urgency in stakeholder role in Ghana». *International Journal of Environment and Climate Change*, pp, 17-33.

Parra Parra, **José Eusebio**. *El contrato de interventoría*. Temis, Bogotá, 1996.

Quarantelli, **Enrico**. «Origin and history of the international research committee on disasters». *International Journal of Mass Emergencies and Disasters*, 2009, 1-8.

Rabin, **Robert**. «Dealing with disasters: some thoughts on the adequacy of the legal system», *Stanford Law Review*. Vol. 30, n.º 2, 1978.

Ramón, **Virgilio Manuel**. «El control como función administrativa». *Revista de la Universidad de la Salle*, 1998, pp. 97-102.

Rastrollo Suárez, **Juan José**. *Contratación Pública y Compliance Ambiental*, Universidad de Salamanca, Salamanca, 2019.

Rincón Salcedo, **Javier Gustavo**. «Del descontrol en la producción normativa en materia de contratación pública en Colombia», *Universitas*, Vol. 125, 2012, pp. 319-337.

Rincón Salcedo, **Javier Gustavo**. *La tercerización del control contractual: el contrato de interventoría*, Ibáñez, Bogotá, 2016.

Rivero Ortega, **Ricardo**. «Gobernanza anticipatoria y proactividad administrativa: las virtudes de la descentralización». *Revista Vasca de Administración Pública*. 118, 2020, pp. 83-97.

Rojas Fajardo, **Paula**. *La gestión del riesgo en el ordenamiento jurídico colombiano*, Ediciones Uniandes, Bogotá, 2015.

Rokkan, **Aksel** and **Haugland**, **Sven**. «A transaction cost approach for public procurement». *Journal of Business & Industrial Marketing*, Vol. 2. N.° 37, 2022, pp. 34-352.

Sawalha, **Ihab Hanna**. «A contemporary perspective on the disaster management cycle». *Foresight* 22.4 (2020): 469-82. Web.

Shchukin, O. M., «Control in the field of public procurement». *International Journal of Public Procurement*. Vol. 29.N. 7, 2014.

Singh, **Amita** *et al.*, *Development and Disaster Management. A study of the northeastern states of India*, Palgrave MacMillan, Singapur, 2018.

Soetanto, **Robby**. *et al.*, «Developing sustainable arrangements for proactive disaster risk financing in Java, Indonesia». *International Journal of Disaster Resilience in the Built Environment*. Vol. 11. N.° 3, 2020, pp. 435-451.

Sánchez, Fabio. & **Zenteno**, **Janeth**. *Descentralización y sostenibilidad fiscal subnacional: el caso de Colombia*, Universidad de los Andes, Bogotá, 2011.

Trim, **Peter**. «An integrative approach to disaster management and planning». *Disaster prevention and management*, 2004, pp. 218-225.

UNDRR. *Regional assessment report on disaster risk in Latin America and the Caribbean*, Naciones Unidas, Panamá, 2021.

Wiesner, **Ben** *et al.*, *At risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters*. 2 ed. Routledge, New York, 2004.

Wiesner, **Ben**; **Gaillard, J. C.** & **Kelman**, **Ilan**. *Handbook of hazards and disaster risk reduction*, Routledge, Londres, 2012.

Wiesner, **Luis Roberto**. *Desastre y Derecho: una aproximación al riesgo tecnológico*, Temis, Bogotá, 1991.

Zambrano Cetina, **William**. «Instrumentos para prevenir la corrupción en la contratación estatal». En Zambrano Cetina, William, Ed. *Retos de la Contratación Pública en Iberoamérica*. Vol. 1. Ibáñez, Bogotá, 2018.