

CONTENIDO

PRÓLOGO.....	9
INTRODUCCIÓN.....	13
1. DE LA ATENCIÓN DE EMERGENCIAS A LA PROACTIVIDAD ADMINISTRATIVA	
1.A. CONTRATACIÓN PARA REDUCIR EL RIESGO: LA SATISFACCIÓN DE NECESIDADES DE CARÁCTER PERMANENTE MÁS ALLÁ DE LA LEY 1523.....	25
1.B. ¿HASTA DÓNDE CONTROLAR?: LA SOBREPOSICIÓN DE LOS CONTROLES ADMINISTRATIVOS Y JUDICIALES EN LA CONTRATACIÓN ESTATAL.....	41
2. LA NECESARIA EVALUACIÓN DE LA PROACTIVIDAD ADMINISTRATIVA EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES	
2.A. PRECAUCIÓN ANTE LA INCERTIDUMBRE Y PROACTIVIDAD FRENTE AL RIESGO: CLARIFICANDO EL EJERCICIO DE LA CONTRATACIÓN PARA DESASTRES.....	81
2.B. LA REDUCCIÓN DE LA VULNERABILIDAD COMO FARO EN EL CONTROL DE UNA RELACIÓN ANTINÓMICA.....	97
CONCLUSIÓN.....	113
BIBLIOGRAFÍA.....	117

PRÓLOGO

“In a world deluged by irrelevant information, clarity is power”.

YUVAL NOAH HARARI

“[S]alta a la vista que la regulación del control de la contratación para desastres debe ser especializada al igual que su regulación. No obstante, ello no necesariamente implica que resulte necesario la creación de nuevos entes burocráticos para el ejercicio de esta vigilancia, sino que se podría cumplir a través del entendimiento de la naturaleza de la función a controlar y del alcance de su actividad contractual”, afirma de manera clara Agustín LAGO para introducir el análisis académico-práctico que en perspectiva crítica y de manera concreta propone desarrollar a lo largo de las enriquecedoras líneas de este texto académico cuya escritura tuve la oportunidad de acompañar en mi condición de Director de Investigación.

Desde sus primeras líneas el texto se puede calificar como académicamente refrescante, en la medida que, con suma claridad, LAGO nos plantea una reflexión ligada al derecho colombiano – en mi concepto, extrapolable al análisis de otros ordenamientos jurídicos– encaminada a responder sí la regulación de la función de control de la actividad contractual para la gestión de desastres es adecuada a la luz de la naturaleza de esta actividad, la cual, como el autor lo precisa, aunque de naturaleza jurídica, está acompañada por toda una serie de elementos propios de la Ciencia Política, la Administración Pública y la Economía, que hace que los argumentos que desde una perspectiva crítica se exponen, no solo se encuentren muy bien fundamentados, sino, a su vez, sean particularmente enriquecedores y en buena medida innovadores para el entorno colombiano.

Aunado a lo anterior, el texto propuesto resulta académicamente refrescante, en tanto y en cuanto, el autor, sin caer en las falsas modestias que inundan el mundo universitario, se compromete desde el inicio de su argumentación con la posición según la cual la regulación colombiana de la función de control de la actividad contractual para la gestión de desastres “resulta inadecuada, debido a que desconoce el carácter permanente y especializado” de dicha función “(...) y, basa su control en un sistema de costo-beneficio estandarizado, que no debería ser aplicado a este tipo de actividad”.

De manera que desde un primer momento y proponiendo una metodología clara, LAGO nos plantea un análisis crítico comprometido, el cual inicia con una primera parte centrada en la defensa y demostración de la falta de adecuación de la regulación como consecuencia de lo que él denomina “un marcado desconocimiento de que, i) la función del riesgo de desastres no obedece a necesidades de carácter excepcional o accidental, sino a demandas de carácter permanente, incluso, cuando hablamos de la atención de emergencias; y ii) que la contratación para la gestión del riesgo de desastres no se reduce a aquellos negocios jurídicos que se celebran en virtud del artículo 66 de la Ley 1523 de 2012, o aquellos que se financian con los fondos nacional o territoriales para la gestión del riesgo de desastres, sino que se deben entender de acuerdo con su finalidad”.

Una vez agotada la demostración del argumento anterior, el autor nos plantea, como consecuencia lógica de su análisis, una muy interesante reflexión en torno a la manera cómo la inadecuada regulación del control de la contratación estatal se deriva, a su vez, del hecho que, “Colombia basa la regulación de la función de control en un sistema de control del mérito y la gestión de la actividad contractual en el modelo costo-beneficio, el cual no resulta adecuado de cara a la especialidad de los objetivos de la función de gestión del riesgo de desastres”.

Así, LAGO se ocupa de realizar una serie de descripciones críticas de la evolución histórico-normativa de diferentes instituciones jurídicas que determinan la forma en que se ejerce el control de la contratación pública para emergencias en Colombia, las cuales

le permiten presentar con suma claridad y contundencia los dos fundamentos centrales de la propuesta que, en la segunda parte de su trabajo, hace para superar la inadecuada regulación del ejercicio del control de la contratación para emergencias. Estos dos elementos son, por una parte, la necesidad “de incorporar elementos en la regulación del control de mérito y eficiencia que partan de un modelo de coste-eficacia, en vez de coste-beneficio el cual, i) entienda el carácter permanente de las necesidades a las que obedece la función; ii) tenga en consideración las características comunes a los regímenes de los cuales se sirve esta actividad contractual; y, iii) evalúe la el mérito y la gestión contractual con base en las particularidades de cada una de las etapas de la gestión del riesgo de desastres”. Y por otra parte, el hecho que “el elemento central que debe tener en cuenta la regulación del ejercicio del control de la contratación para la gestión del riesgo de desastres, es comprender su carácter permanente. En consecuencia, independientemente de las etapas de la gestión en sí, es necesario poner de presente que las necesidades a satisfacer por la contratación pública no son excepcionales o eventuales, como ocurre con los eventos contemplados en la urgencia manifiesta, por lo cual resulta incorrecto regular el control extendiendo analógicamente dicha regulación”.

En este orden, explicados los supuestos sobre los cuales estructura su crítica y la demostración de la existencia en Colombia de una inadecuada regulación de la contratación para desastres, LAGO pasa de manera académicamente enriquecedora a proponer una solución a los problemas que se derivan de dicha situación, planteando la modificación de la regulación del ejercicio del control de la contratación, a través de la migración hacia un modelo de coste-eficacia alejado del modelo de coste-beneficio que determina, actualmente, la actuación de policía administrativa desarrollada en esta materia.

Lo anterior, fundamentado en el hecho que “[E]ste modelo permite dar respuesta al carácter permanente de las necesidades a satisfacer con la contratación para desastres habida cuenta que no reduce su análisis al precio pagado en relación con la utilidad

esperada, sino que tienen en cuenta una verdadera relación de precio-valor, en el sentido que la incorporación de esos objetivos pueden permitir que se tengan en cuenta elementos no monetizables, como la cantidad de vidas humanas que se salvaron con el proyecto, de unidades familiares, o elementos monetarios no contemplados al inicio del proyecto pero que tienen efectos indirectos, como el crecimiento de la inversión en la zona beneficiada”.

Y, adicionalmente, “permite realizar un seguimiento y verificación concreta tanto si el control se realiza de manera concomitante, como necesariamente se da en el control contractual estricto, como si se realiza ex post, como pudiera ocurrir con el control fiscal o el disciplinario. Ofreciendo elementos concretos sobre los cuales ejercerse, siempre enfocados en los objetivos planteados más allá de la simple apreciación monetaria. Por los elementos expuestos, este modelo, junto con el de costo-beneficio, son los de principal aceptación a nivel global para ejercer el control de la contratación para desastres”.

En este contexto, una vez analizada en detalle la problemática propuesta utilizando para ello elementos de otras disciplinas tales como la Ciencia Política, la Economía y la Administración Pública y tal vez, lo más importante, con valentía académica haber propuesto los elementos de base para una posible solución, mi buen amigo y colega Agustín decide cerrar su primer trabajo de investigación sobre la gestión del riesgo de desastres, el cual es fruto de su formación en la Maestría de Análisis Económico del Derecho y las Políticas Públicas de la Universidad de Salamanca, España, habiendo aportado no solo una gran claridad sobre la manera cómo, en su opinión, debe ser apropiado el concepto de gestión del riesgo y ejercido un control eficiente y coherente de la actividad contractual que de ella se deriva, sino, principalmente, habiendo aportado una serie de reflexiones y análisis relacionados con la atención de desastres que generan gran curiosidad académica y que espero continúe desarrollando en todas esas futuras publicaciones académicas que de seguro aparecerán para seguir construyendo lo que, desde ya auguro, será una gran carrera universitaria.