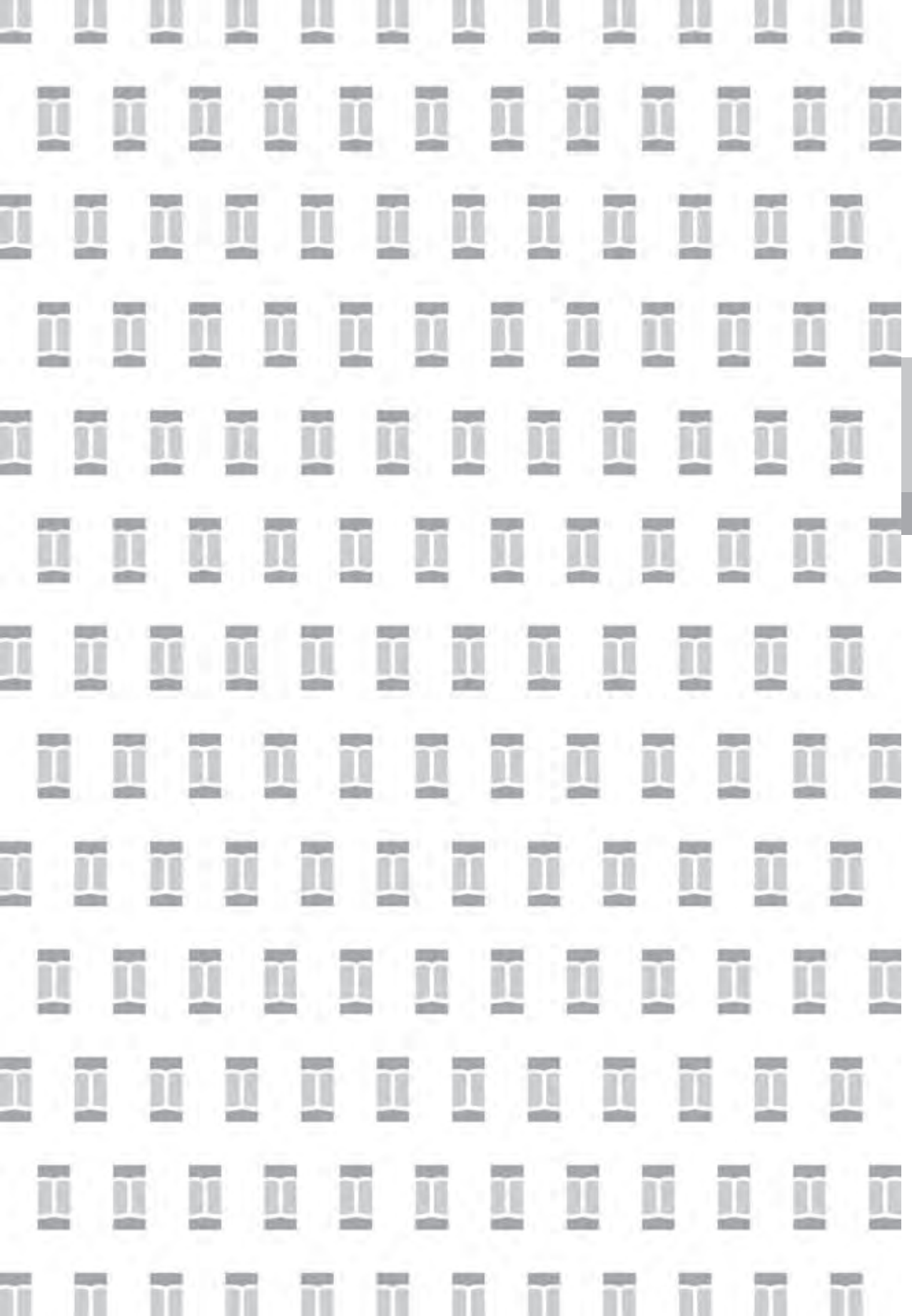


Revista

INDISCIPLINAS



Revista **INDISCIPLINAS**

Facultad de Derecho • Clínica Jurídica de Interés Público • Vol. 1 No. 2 • Julio - diciembre • 2015 • ISSN: 2463-0098

Revista **INDISCIPLINAS**

Facultad de Derecho • Clínica Jurídica de Interés Público • Vol. 1 No. 2 • Julio - diciembre • 2015 • ISSN: 2463-0098

 **Ediciones
UNAULA**

INDISCIPLINAS • UNAULA
FACULTAD DE DERECHO • CLÍNICA JURÍDICA DE INTERÉS PÚBLICO
VOL. 1 No. 2 • JULIO - DICIEMBRE DE 2015
ISSN: 2463-0098

JOSÉ RODRIGO FLÓREZ RUIZ
Rector

CLAUDIA PATRICIA GUERRERO
Vicerrectora Académica

JAIR O OSORIO GÓMEZ
Director del Fondo Editorial

JORGE EDUARDO VÁSQUEZ SANTAMARÍA
Editor

SILVIA VALLEJO
Corrección de estilo

JUAN FELIPE VÁSQUEZ CARVAJAL
JACOBO GÓMEZ GUTIÉRREZ
PEDRO JOSÉ MADRID GARCÉS
Traductores

EDITORIAL ARTES Y LETRAS S.A.S.
Diseño, diagramación y carátula

Hecho en Medellín - Colombia
Impreso por Editorial Artes y Letras S.A.S.

Los artículos son responsabilidad de sus autores y no compromete en nada a la institución ni a la revista.

Queda autorizada la reproducción total o parcial de los contenidos de la revista con finalidades educativas, investigativas o académicas. Para efectuar reproducciones con otros propósitos es necesario contar con la autorización expresa de Ediciones UNAULA.

Universidad Autónoma Latinoamericana
UNAULA - Carrera 55 No. 49-51 Medellín
PBX 511 2199 - Apartado 3455 - Fax: 512 3418

INTEGRACIÓN DEL COMITÉ EDITORIAL

El Comité Editorial es el cuerpo colegiado integrado por profesionales colombianos y extranjeros que tiene por función crear las políticas de la revista, elaborar y aprobar las guías para los colaboradores y árbitros, establecer las prioridades y los calendarios de publicación de los artículos elegidos, así como incentivar la presentación de los mismos; también promueve la revista a nivel nacional e internacional. Define parámetros y términos de estilo, convocatorias y ediciones especiales, además de hacer seguimiento al cumplimiento de los requisitos para la indexación en bases de datos, índices bibliográficos y catálogos.

Mariela Puga: Abogada de la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina. Magíster en Derecho de la Universidad de Columbia, con Especialización en Derechos Humanos, Educación Legal Clínica y Derecho de Interés Público. Magíster en Derecho de la Universidad de Palermo, Argentina, con especialidad en Derecho de Daños y Derecho Público. Es Directora Ejecutiva de la Fundación Fondo de Mujeres del Sur, desde el 2010, y coordinadora del litigio estratégico en la Clínica Jurídica de Interés Público Córdoba (ONG) desde el 2005.

Christian Courtis: Profesor de Filosofía del Derecho de la Universidad de Buenos Aires y profesor visitante del Departamento de Derecho del Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM). Dirige el Programa de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Comisión Internacional de Juristas, en Ginebra. Ha sido profesor visitante e invitado en las Universidades de Toulouse-Le Mirail (Francia), Carlos III (Madrid), Castilla-La Mancha, Deusto, Pablo de Olavide y Valencia (España), California-Berkeley (Estados Unidos), Iberoamericana (México) y Diego Portales (Chile), entre otras.

Ana Patricia Pabón Mantilla: Abogada y Filósofa de la Universidad Industrial de Santander. Especialista en Docencia Universitaria y Magíster en Hermenéutica Jurídica y Derecho de la misma institución. Estudiante de Doctorado en Derecho en la Universidad Libre de Colombia, seccional Bogotá. Docente Investigadora de la Universidad Industrial de Santander y de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB).

Francisco Pinilla Rodríguez: Relator en el Tercer Tribunal Ambiental, emplazado en la ciudad de Valdivia, Chile, órgano jurisdiccional especial destinado a resolver conflictos ambientales. Profesor en el Magíster de Derecho Público de la Universidad Santo Tomás, en la especialidad de Derecho administrativo, Chile.

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría: Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Fundación Universitaria Luis Amigó. Docente de tiempo completo y coordinador de la Clínica Jurídica de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana.

INTEGRACIÓN DEL COMITÉ CIENTÍFICO

El Comité Editorial es el cuerpo colegiado integrado por profesionales, nacionales y extranjeros, cuyos perfiles están ajustados a los términos y condiciones de Publindex de Colciencias y cumplen tareas dirigidas a orientar al Comité Editorial y al editor de la revista en la formulación de la política editorial y en los parámetros de calidad científica. Igualmente, propone orientaciones temáticas, tópicos contemporáneos para la formulación de convocatorias especializadas y la definición de los parámetros de fondo para ediciones especiales; también emite conceptos sobre la pertinencia de los contenidos de los artículos puestos a su consideración para definir la revisión a cargo de evaluadores y propone perfiles profesionales que puedan servir de evaluadores a la revista.

Henrique Rabello de Carvalho: Abogado de la Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Brasil. Becario de American University Washington College of Law (2013) e investigador de Fundação Getúlio Vargas (FGV-Rio de Janeiro) y Pontificia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Especialista en Derechos Humanos, Género e Sexualidade de la Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Especialista en Derecho Internacional de la Universidade Gama Filho, Río de Janeiro. Profesor de Derecho Constitucional, Internacional y Derechos Humanos en la Universidade Gama Filho, Río de Janeiro. Profesor Titular del Centro de Atualização da Mulher (CAM) (Río de Janeiro). Profesor invitado en el Centro Latinoamericano de Direitos Humanos (UERJ). Miembro y procurador de la Comisión de Diversidad Sexual de la Orden de Abogados de Brasil (OAB - Río de Janeiro). Miembro de la American Society of International Law (Estados Unidos) y Human Rights Lawyers Association (Inglaterra). Presidente del Instituto de Altos Estudios en Derecho Interamericano (IAEDI).

Aída Elia Fernández de los Campos: Doctora en Derechos Humanos y Desarrollo de la Universidad Pablo de Olavide de Sevilla, España. Magíster en Derecho de Familia de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Especialista en Globalización y Procesos de Integración en Europa y América; y en Problemas Actuales de los Derechos Fundamentales y las Transformaciones del Estado de la Universidad Carlos III de Madrid. Abogada de la Universidad de la República Oriental del Uruguay. Coordinadora Especialización en Violencia Intrafamiliar Niñez y Adolescencia de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB).

José Eduardo Schuh: Abogado de la Universidad Católica de Río Grande del Sur, Brasil. Especialista en Planificación Tributaria y Corporativa de la Asociación Paulista de Estudios Tributarios, Sao Paulo. Especialista en Derecho Tributario del Instituto Brasileño de Estudios Tributarios (IBET), y en Marketing de la Escuela Superior de Propaganda de Marketing, Sao Paulo. Docente de la asignatura Elementos Constitucionales en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, doctorando en Derecho en la Universidad de Buenos Aires.

Bibiana Escobar García: Licenciada en Educación e Historia de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA). Licenciada en Pedagogía Reeducativa de la Fun-

dación Universitaria Luis Amigó. Especialista en Desarrollo del Pensamiento Crítico Reflexivo de la Universidad de San Buenaventura. Magíster en Educación de la Universidad de Manizales. Doctora en Filosofía de la Universidad Pontificia Bolivariana, sede Medellín. Directora del Centro de Investigaciones Sociojurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana.

EVALUADORES NACIONALES

Edwin Cruz Rodríguez: Politólogo. Especialista en Análisis de Políticas Públicas y Doctor en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Magíster en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos del Instituto de Altos Estudios para el Desarrollo (IAED).

Carlos Alberto Ceron: Licenciado en Español e Inglés. Especialista en Pedagogía de la Universidad de La Salle. Magíster en Educación de la Universidad Santo Tomás. Docente de la Facultad de Medicina de la Universidad Militar Nueva Granada.

Francisco Bernate Ochoa: Abogado del Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario. Especialista en Derecho Penal Económico de la Universidad de Castilla-La Mancha, Especialista en Derecho Penal de la Universidad Externado de Colombia, Magíster en Derecho de la Universidad Alfonso X El Sabio, Magíster en Derecho Penal de la Universidad Santo Tomás, Doctor en Derecho de la Universidad Alfonso X El Sabio, y Doctor en Derecho Penal de la Universidad Autónoma de Madrid.

Carlos Mario Frías Rubio: Abogado y Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), y docente de la Facultad de Derecho de la misma institución.

Claudia Alexandra Munévar Quintero: Abogada de la Universidad de Manizales. Especialista en Derecho Administrativo de la Universidad de Caldas. Magíster en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente de la Universidad de Manizales. Docente Investigadora de la Facultad de Derecho de la Universidad de Manizales.

Diana Carolina Pinzón: Abogada Especialista en Derecho Público y en Derecho Laboral y Relaciones Industriales. Asesora del Consultorio Jurídico y Centro de Conciliación; Coordinadora de la Clínica Jurídica de Interés Público y Derechos Humanos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). Representante de la Academia ante el Comité Municipal de Discapacidad del Municipio de Bucaramanga. Miembro de la Red de Enseñanza y Aprendizaje Clínico del Derecho (REACD) e investigadora en el Grupo de Investigación de Teoría del Derecho y Formación Jurídica de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB).

EVALUADORES UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA

Carolina Restrepo Múnera: Abogada de la Universidad de Medellín. Especialista en Derecho Constitucional y Magíster en Derecho de la Universidad de Antioquia. Docente de tiempo completo y asesora en el Observatorio en Derecho Constitucional de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNALA).

Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA

MISIÓN

La Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA se conforma como un espacio para la formación académica, la investigación y el fortalecimiento de la proyección social a través del fomento de la educación jurídica con base en la Enseñanza Clínica del Derecho, para que los estudiantes amplíen y potencialicen su formación en Derecho a través de nuevas corrientes paradigmáticas no tradicionales, y desarrollen competencias profesionales que los lleven a impactar la realidad en defensa del Interés Público.

VISIÓN

La Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA se consolidará como un colectivo académico, investigativo y de proyección social por medio de la Enseñanza Clínica del Derecho, la acción política y el litigio estratégico de alto impacto en defensa del interés público en el ámbito local, regional y nacional.

OBJETIVO GENERAL

Implementar la enseñanza y aprendizaje clínico del Derecho para la defensa del interés público por medio de actividades académicas formativas en correspondencia con la construcción y defensa de nuevos paradigmas del Derecho, como el método clínico, el funcionamiento de las clínicas jurídicas, la acción política para la exigencia de derechos y el litigio estratégico de alto impacto.

The Legal Clinic for the Public Interest UNAULA

MISSION

The Legal Clinic for the Public Interest UNAULA is formed as a space for the academic education, the investigation, and the strengthening of the social outreach throughout the promotion of the Education in Law, based over the Clinic Teaching of Law. This helps the students to make their education more broad and potent, using new non-traditional paradigmatic currents, and allow them to develop professional skills that have impact in the reality, when defending the public interest.

VISION

The Legal Clinic for the Public Interest UNAULA shall consolidate and present itself as an academic collective, interested in research and social impact, through political action and high-impact strategic litigation in the public interest, having in mind the local, regional and national levels.

GENERAL PURPOSE

Implement the teaching and learning of the Law, so this can be used as defense for the public interest, by academic activities with a learning focus, correspondent with the building and defense of new paradigms of the Law, such as the clinic method, the functioning of Legal Clinics, the politic action for demanding of rights and the strategic litigation with high impact.

Clinique juridique d'intérêt public UNAULA

MISSION

La clinique juridique d'intérêt public UNAULA est un espace académique pour la recherche et le renforcement de la sensibilisation sociale par la promotion de l'éducation juridique fondée sur l'éducation juridique clinique, pour les étudiants de se développer et potentialiser sa formation en droit par le biais de nouvelles sources paradigmatiques non-traditionnelles, et de développer des compétences qui permettront d'influer sur la réalité dans l'intérêt public.

VISION

La clinique juridique d'intérêt public UNAULA est consolidée et projetée comme un universitaire, groupe de recherche et de sensibilisation par l'éducation clinique juridique, l'action politique et les litiges stratégiques à fort impact dans l'intérêt public au niveau local, niveaux régional et national.

BUT GÉNÉRAL

Mettre en œuvre l'éducation et la formation clinique de la loi pour la protection de l'intérêt public, à travers des activités académiques de formation en ligne avec la construction et la défense des nouveaux paradigmes de la loi, comme la méthode clinique, le fonctionnement des cliniques juridiques, l'action politique pour le exigeant des droits et à fort impact.

Clinica Giuridica di Interesse Pubblico UNAULA

MISSIONE

La Clinica Giuridica di Interesse Pubblico UNAULA se costruisce come uno spazio per la formazione accademica, la ricerca e il rafforzamento della visione sociale attraverso la promozione della formazione giuridica basata nel insegnamento Clinico del diritto, così gli studenti espanderanno e sfrutteranno la loro formazione in legge attraverso nuovi flussi di paradigmatici non tradizionali e svilupperanno le abilità richieste che li prendono ad impattare la realtà in difesa dell'interesse pubblico.

VISIONE

La Clinica Giuridica di interesse pubblico UNAULA sarà consolidata e proiettata come un collettivo accademico, di ricerca e di sensibilizzazione sociale attraverso l'insegnamento clinico del diritto, la azione politica e il litigio strategico di alto impatto in difesa dell'interesse pubblico a livello locale, regionale e nazionale.

OBIETTIVO GENERALE

Implementare l'insegnamento e l'apprendimento clinico del diritto per la tutela dell'interesse pubblico, attraverso attività di formazione accademica in corrispondenza con la costruzione e la difesa di nuovi paradigmi del diritto, come il metodo clinico, l'operazione di cliniche giuridiche, la azione politica per la domanda di diritti ed il litigio strategico di alto impatto.

Clínica Jurídica de Interesse Público UNAULA

MISÃO

A Clínica Jurídica de Interesse Público UNAULA é construída como um espaço para a formação acadêmica, a pesquisa, e o fortalecimento da projeção social através do fomento da educação jurídica baseado no ensino clínico do direito, para que os estudantes ampliem e potencializem sua formação em Direito através de novas correntes paradigmáticas não tradicionais, e desenvolvam competências profissionais que toquem a realidade em defesa do Interesse Público.

VISÃO

A Clínica Jurídica de Interesse Público UNAULA irá se consolidar e projetará como um coletivo acadêmico, de pesquisa e de projeção social por meio do ensino clínico do direito, a ação política e o litígio estratégico de alto impacto em defesa do Interesse público no âmbito local, regional e nacional.

OBJETIVO GERAL

Estimular o ensino e aprendizado clínico do Direito para a defesa do Interesse público, por meio de atividades acadêmicas *formativas* em correspondência com a construção e defesa de novos paradigmas do Direito, como o método clínico, o funcionamento de clínicas jurídicas, a ação política para a exigência de direitos e o litígio estratégico de alto impacto.

CONTENIDO

EDITORIAL

LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA LATINOAMERICANA SERÁ SEDE DEL
VI ENCUENTRO NACIONAL DE CLÍNICAS JURÍDICAS DE COLOMBIA

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría 17

PROYECTO DE ATENCIÓN A ESTUDIANTES VÍCTIMAS DE MATONEO POR
RAZONES DE ORIENTACIÓN SEXUAL: REFLEXIÓN DE SU FORMULACIÓN
AL INTERIOR DE LA LÍNEA DE GÉNERO Y DERECHO DE LA CLÍNICA JURÍDICA
DE LA UNAB

Ana Patricia Pabón Mantilla, Flor Liliana Castellanos Bothia,
Luisa Fernanda Madrid Restrepo, Karen Estefanni Pérez Álvarez..... 27

RECONSTRUCCIÓN NORMATIVA SOBRE GESTIÓN DEL RIESGO 1970-1989:
COMPONENTE CLÍNICO PARA UN INFORME DE AMPLIACIÓN A LA CIDH
SOBRE DERECHOS HUMANOS EN POBLACIONES PROPENSAS A PROCESOS
DE REASENTAMIENTO

Karen Viviana Rendón Osorio, Jorge Eduardo Vásquez Santamaría..... 45

GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES EN COLOMBIA: ¿FORMA DE
GENERACIÓN DE DESPLAZAMIENTO FORZADO DE POBLACIÓN?

Katherine Bustamante González, Martha Isabel Gómez Vélez..... 75

GENERALIDADES SOBRE LA GESTIÓN DEL RIESGO
COMO DERECHO COLECTIVO

Sara Pulgarín Espinosa, Hernán Darío Martínez Hincapié 103

La Universidad Autónoma Latinoamericana será sede del VI Encuentro Nacional de Clínicas Jurídicas de Colombia

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría*

Editorial

En la ciudad de Santa Marta, durante la celebración del V Encuentro Nacional de Clínicas Jurídicas de Colombia, la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA fue invitada a servir de sede del encuentro nacional del año 2016, postulación acogida por el doctor Jorge Luis Tapias Restrepo, Decano de la Facultad de Derecho.

Desde su conformación en febrero del 2013, la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA emprendió diversas labores gracias a la invitación y respaldo de la Red de Enseñanza y Aprendizaje Clínico del Derecho (REACD). Ello ha demandado un trabajo permanente y el fortalecimiento del colectivo en la ejecución de distintas actividades que van desde la judicialización de casos de interés público, la participación como parte procesal en casos adelantados por otras clínicas jurídicas, la generación de espacios de proyección social, permanentes actividades y ejercicios de investigación y la capacitación del recurso humano que conforma nuestra agrupación.

Además, la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA es miembro de la Red Nacional de Clínicas Jurídicas de Colombia, en donde ha presentado ponencias en el IV Encuentro Nacional en la ciudad de Bogotá en el año 2014, y en el V Encuentro

* Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Fundación Universitaria Luis Amigó. Docente, editor de la revista *Ratio Juris* y coordinador de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA. Correo electrónico: jorge.vasquez@unaula.edu.co

Nacional en Santa Marta en el año 2015. La realización del encuentro nacional en la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA) en el mes de abril del 2016 supone abordar los retos que enfrenta la educación tradicional del Derecho en las universidades de Colombia, la necesidad de poner en marcha propuestas alternativas para poder afrontarlos y superarlos, y adentrarse en la comprensión metodológica y contextual del modelo de Enseñanza Clínica del Derecho como una posibilidad para ello.

Por lo anterior, la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA ve en el VI Encuentro Nacional de Clínicas Jurídicas de Colombia un espacio innovador para todas las universidades que están trabajando la Enseñanza Clínica del Derecho, la socialización de sus experiencias metodológicas, la evaluación de la aplicación de la metodología Clínica del Derecho en los procesos de enseñanza y aprendizaje, la apertura a experiencias interdisciplinarias, el potencial clínico para la internacionalización del proceso formativo y de sus contribuciones a la sociedad como laboratorio experimental de formación, y de la investigación como función pertinente que dinamiza nuevas modalidades de aprehensión del Derecho.

Para dar a conocer las diversas modalidades innovadoras de trabajo que ejecutan las clínicas jurídicas es necesario comprender la Enseñanza Clínica del Derecho como tronco básico que le sirve de sustento. De ello que la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA vea la necesidad de socializar con la comunidad académica dicho modelo, priorizando el abordaje de problemáticas reales, impulsando el contacto y construcción de relaciones con la comunidad, el sector productivo y las autoridades del Estado, lo que exalta la sensibilización por lo social como laboratorio irrenunciable del abogado.

The Autonomous Latin American University will host the VI National Meeting of Legal Clinics of Colombia

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría*

Editorial

In the city of Santa Marta during the celebration of the V National Meeting of Legal Clinics of Colombia, the Legal Clinic for Public Interest of the Autonomous Latin American University was invited to serve as the headquarters of the national meeting of 2016, host application by Dr. Jorge Luis Tapias Restrepo, Dean of the Faculty of Law.

Since its establishment in February 2013, the Public Interest Law Clinic UNAULA undertook several tasks at the invitation and support of the Network for Teaching and Learning Clinical Law (REACD). This has demanded a permanent job, and strengthening the group in carrying out various activities ranging from the prosecution of cases of public interest, participation as a party to the proceedings in cases developed by other legal clinics, the creation of opportunities for social projection, activities and exercises of permanent research and training of human resources that makes up our group.

In addition, the Public Interest Law Clinic UNAULA is a member of the National Network of Legal Clinics of Colombia, where he has presented papers at the IV National Meeting in Bogota in 2014, and the V National Meeting in Santa Marta 2015. the

* Lawyer and Master of Laws from the University of Medellín. Investigative Specialist in University Teaching of Funlam. Teacher, magazine editor (Ratio Juris), and coordinator of the Public Interest Law Clinic of the Faculty of Law of the Autonomous Latin American University. Email: jorge.vasquez@unaula.edu.co

implementation of the national meeting on the Latin American University in April 2016 of addressing the challenges facing traditional education law at the universities of Colombia, the need to implement proposals and alternatives to address them overcome, and into the methodological and contextual understanding of Clinical model of Law Education as a possibility for it.

Therefore the Public Interest Law Clinic UNAULA sees in the VI National Meeting of Legal Clinics of Colombia an innovative space for all universities that are working on Clinical Legal Education, socialization of their methodological experiences, evaluation of the application of Clinic law methodology in the teaching and learning, openness to interdisciplinary experiences, the clinical potential for the internationalization of the training process and their contributions to society as experimental laboratory training and research as relevant function that streamlines new forms of apprehension of law.

To publicize the various innovative forms of work running the Legal Clinics is necessary to understand the clinical education as a basic trunk that serves as sustenance. It follows that the Public Interest Law Clinic UNAULA see the need to socialize with the academic community that model, giving priority to tackling real problems, promoting contact and building relationships with the community, the productive sector and the authorities of the State, exalting social awareness so as irrevocable attorney lab.

L'universite Autonome Latino-americaine sera l'hote de la Sixieme Assemblee Nationale de Cliniques Juridiques de la Colombie

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría*

Editorial

Dans la ville de Santa Marta lors de la célébration de la cinquième assemblée nationale des cliniques juridiques de la Colombie, la Clinique juridique de l'intérêt public de l'Université Autonome Latino-américaine a été invité à servir de siège de la réunion nationale de 2016, la nomination a été acceptée par le Dr Jorge Luis Tapias Restrepo, doyen de la Faculté de droit.

Depuis sa création en Février 2013, la clinique juridique d'intérêt public UNAULA entrepris plusieurs tâches à l'invitation et le soutien du Réseau pour l'enseignement et l'apprentissage du droit clinique (REACD). Cela a exigé un emploi permanent, et de renforcer le groupe dans la réalisation de diverses activités allant de la poursuite des affaires d'intérêt public, la participation en tant que partie à la procédure dans les cas mis au point par d'autres cliniques juridiques, la création d'opportunités pour la projection sociale, activités et des exercices de recherche et de formation permanente des ressources humaines qui composent notre groupe.

En outre, la clinique juridique d'intérêt public UNAULA est membre du Réseau national de cliniques juridiques de la Colombie, où il a présenté des communications

* Avocat et Master of Laws de l'Université de Medellin. Spécialiste en Enseignement universitaire de Funlam. Enseignant, éditeur du magazine Ratio Juris, et coordinateur de la Clinique juridique d'intérêt public de la Faculté de droit de l'Université latino-américaine. Courrier électronique : jorge.vasquez@unaula.edu.co

à la sixième assemblée nationale à Bogota en 2014, et la cinquième réunion nationale à Santa Marta en 2015. La mise en œuvre de la réunion nationale sur l'Université Autonome Latino-américaine en avril 2016 suppose aborder les défis du droit de l'éducation traditionnelle dans les universités de la Colombie, la nécessité de mettre en œuvre des propositions et des alternatives pour les remédier et les surmonter, et entrer dans la compréhension méthodologique et contextuelle du modèle clinique de loi sur l'éducation comme une possibilité pour elle.

Par conséquent, la clinique juridique d'intérêt public vu à la sixième assemblée nationale de cliniques juridiques de la Colombie un espace innovante pour toutes les universités qui travaillent l'éducation juridique, la socialisation de leurs expériences méthodologiques, l'évaluation de l'application de la méthodologie du droit de la clinique dans l'enseignement et l'apprentissage, l'ouverture à des expériences interdisciplinaires, le potentiel clinique pour l'internationalisation du processus de formation et de leurs contributions à la société comme laboratoire expérimental de la formation et la recherche en fonction pertinente qui rationalise de nouvelles formes d'appréhension de la loi.

Pour connaître les différentes formes novatrices de travail exécutant les cliniques juridiques, il faut comprendre la formation clinique comme un tronc de base qui sert de subsistance. Il en résulte que la clinique juridique d'intérêt public UNAULA voit la nécessité de socialiser avec la communauté académique de ce modèle, en donnant la priorité à la lutte contre des problèmes réels, en promotionnant le contact et les relations avec la communauté, le secteur productif et les autorités de l'Etat, exaltant la conscience sociale de manière irrévocable.

Universidad Autónoma Latinoamericana ospiterà il VI Incontro Nazionale delle Cliniche Giuridiche di Colombia

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría*

Editoriale

Nella città di Santa Marta durante la celebrazione del V Incontro Nazionale delle Cliniche Giuridiche di Colombia, la Clinica Giuridica d'interesse Pubblico della Universidad Autónoma Latinoamericana fu invitata a servire come quartier generale del Incontro Nazionale dell'anno 2016, applicazione ospitata da Dr. Jorge Luis Tapias Restrepo, Decano della Facoltà di Giurisprudenza

Dalla sua costituzione nel febbraio 2013, la Clinica Giuridica d'interesse Pubblico UNAULA ha intrapreso varie funzioni grazie all'invito ed il supporto della Rete di Insegnamento ed Apprendimento clinico del Diritto (RIACD). Ha richiesto un lavoro a tempo indeterminato, e il rafforzamento del collettivo nell'attuazione delle diverse attività che vanno dall'azione penale nei casi di pubblico interesse, partecipazione come parte processuale in casi sviluppati da altre cliniche legali, creazione di spazi di sensibilizzazione sociale, attività permanenti ed esercizi di ricerca e la formazione delle risorse umane che compongono il nostro gruppo.

Inoltre la Clinica Giuridica D'Interesse Pubblico UNAULA è un membro della Rete Nazionale delle Cliniche Giuridiche di Colombia, dove ha presentato contributi alla IV

* Avvocato con laurea magistrale in giurisprudenza presso l'Università di Medellín. Specialista nell'insegnamento di ricerca della Università Funlam. Insegnante, Direttore della Rivista Ratio Juris e Coordinatore della Clinica Giuridica d'interesse Pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università autonoma dell'America Latina. Posta elettronica: jorge.vasquez@unaula.edu.co

Incontro Nazionale nella città di Bogotá nell'anno 2014 con il V Incontro Nazionale in Santa Marta nel 2015. Lo sviluppo dell'Incontro Nazionale alla Universidad Autónoma Latinoamericana in aprile 2016 significa affrontare le sfide che l'educazione tradizionale del diritto nelle Università della Colombia, e il bisogno di portare alternative proposte per affrontarli e superarli e approfondire la comprensione metodologica e contestuale del modello di insegnamento clinico del diritto come una possibilità per questo.

Pertanto la Clinica Giuridica D'interesse Pubblico UNAULA vede nel VI incontro nazionale delle cliniche legali in Colombia uno spazio innovativo per tutte le università che lavorano coll'insegnamento Clinico del Diritto, la socializzazione delle relative esperienze metodologiche, la valutazione dell'applicazione della metodologia Clinica del Diritto nei processi di insegnamento e apprendimento, apertura alle esperienze interdisciplinari, il potenziale clinico per l'internazionalizzazione del processo di apprendimento e il loro contributo alla società come laboratorio sperimentale di formazione, e della ricerca come ruolo rilevante che aiuta le nuove modalità dell'apprensione del Diritto.

Per far conoscere le diverse modalità innovative del lavoro che fanno le diverse Cliniche Giuridiche in esecuzione, è necessario il insegnamento clinico del diritto come tronco di base che serve come sostentamento. Di questo che la Clinica Giuridica D'interesse Pubblico UNAULA vede la necessità di socializzare con la comunità accademica di questo modello, dando priorità per affrontare i veri problemi, promuovere contatti e costruire relazioni con la Comunità, il settore produttivo e le autorità dello Stato, quello che esalta la consapevolezza sociale come laboratorio inalienabile dell'avvocato.

A Universidade Autônoma Latinoamericana sediará o VI Encontro Nacional de Clínicas Jurídicas da Colômbia

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría*

Editorial

Em a cidade de Santa Marta durante a celebração do V Encontro Nacional de Clínicas da Colômbia, a Clínica Jurídica de Interesse Público da Universidade Autônoma latino-americana foi convidada a sediar o encontro nacional do ano 2016, solicitação aceita por o Doutor Jorge Luis Tapias Restrepo, Decano da Faculdade de Direito.

Desde sua conformação em fevereiro de 2013, a Clínica Jurídica de Interesse Público UNAULA começou diversas labores graças ao convite e apoio da Rede de Ensino e Aprendizagem Clínica do Direito (REACD). Isto tem exigido um trabalho permanente e o fortalecimento do coletivo na execução de diferentes atividades que vão desde a acusação de casos de interesse público, a participação como parte do processo em casos adiantados por outras Clínicas Jurídicas, a geração de espaços de projeção social, permanentes atividades e exercícios de pesquisa e capacitação do recurso humano que faz parte de nosso grupo.

Além disso, a Clínica Jurídica de Interesse Público UNAULA é membro da Rede Nacional de Clínicas Jurídicas da Colômbia, onde tem apresentado palestras no IV Encontro Nacional na cidade de Bogotá no ano 2014, e no V Encontro Nacional em

* Advogado e Mestre em Direito da Universidade de Medellín. Especialista em Docência e Pesquisa Universitária da Funlam. Professor, editor da revista Ratio Juris e coordenador da Clínica Jurídica de Interesse Público da Faculdade de Direito da Universidade Autônoma Latinoamericana. Correio eletrônico: jorge.vasquez@unaula.edu.co

Santa Marta no ano de 2015. A realização do encontro nacional na Universidade Autônoma Latinoamericana no mês de abril de 2016 presume abordar os desafios que enfrenta a educação tradicional do Direito nas Universidades da Colômbia, a necessidade de desenvolver alternativas para poder afrontá-los e superá-los e aprofundar-se na compreensão metodológica e contextual do modelo de Ensino Clínico do Direito como uma possibilidade para isto.

Pelo anterior a Clínica Jurídica de Interesse Público UNAULA acha no VI Encontro Nacional de Clínicas Jurídicas da Colômbia um espaço de inovação para todas as universidades que estão trabalhando no Ensino Clínico do Direito, a socialização de suas experiências metodológicas, a avaliação da aplicação da metodologia Clínica do Direito nos processos de ensino e aprendizagem, a abertura a experiências interdisciplinares, o potencial clínico para a internacionalização do processo formativo e de suas contribuições à sociedade como laboratório experimental de formação, e da pesquisa como função apropriada que dinamiza novas modalidades de apreensão do Direito.

Para divulgar as diversas modalidades inovadoras de trabalho que se faz nas Clínicas Jurídicas, é preciso compreender o Ensino da Clínica do Direito como tronco básico que lhe serve de apoio. Daí que a Clínica Jurídica de Interesse Público UNAULA veja a necessidade de socializar com a comunidade acadêmica o modelo, privilegiando a abordagem de problemáticas reais, impulsionando o contato e construção de relacionamentos com a comunidade, o setor produtivo e as autoridades do Estado, o que exalta a sensibilização pelo social com laboratório inabdicável do advogado.

Proyecto de atención a estudiantes víctimas de matoneo por razones de orientación sexual: reflexión de su formulación al interior de la línea de género y derecho de la clínica jurídica de la UNAB*

Ana Patricia Pabón Mantilla**, Flor Liliana Castellanos Bothia***

Luisa Fernanda Madrid Restrepo****, Karen Estefanni Pérez Álvarez*****

Presentado: octubre 4 de 2015 – Aprobado: noviembre 30 de 2015

Resumen

El presente texto tiene como objetivo describir la experiencia significativa de formación para la investigación adelantada al interior de la línea Género y Derecho de la Clínica Jurídica de Derechos Humanos e Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB). En el texto se describe la vinculación

* Artículo resultado del proyecto de investigación titulado “Diseño y aplicación de la enseñanza clínica como estrategia para la articulación docencia-investigación en el programa de derecho de la Facultad de Derecho de la UNAB”, aprobado en la VIII Convocatoria Bial Interna de Investigación de la Dirección General de Investigaciones. El proyecto está adscrito a la línea Problemas de la enseñanza del Derecho del grupo de investigación en Teoría del Derecho y Formación Jurídica.

** Profesora Asociada de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), candidata a Doctora, Magíster en Hermenéutica Jurídica y Derecho, Especialista en Docencia Universitaria, Abogada y Filósofa, líder del grupo de investigación Teoría del Derecho y Formación Jurídica. Correo electrónico: apabon742@unab.edu.co.

*** Estudiante Facultad de Derecho Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), vinculada a la Clínica Jurídica y al semillero de Investigación Atenea. Correo electrónico: fcastellanos547@unab.edu.co

**** Estudiante Facultad de Derecho Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), vinculada a la Clínica Jurídica y al semillero de Investigación Atenea. Correo electrónico: lmadrid@unab.edu.co

***** Estudiante Facultad de Derecho Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB), vinculada a la Clínica Jurídica y al semillero de Investigación Género y Diversidad. Correo electrónico: kperez244@unab.edu.co

a la Clínica como estrategia que ha impactado de manera significativa el proceso de formación de los estudiantes.

Palabras clave: enseñanza clínica, derechos humanos, orientación sexual, matoneo.

Project care for students victims of bullying based on sexual orientation: making a reflection within the line of gender and law legal clinic of unab

Abstract

This paper aims to describe the significant experience of training for early research into the line of Gender and Law of the Human Rights Law Clinic and public interest of the Faculty of Law at the Autonomous University of Bucaramanga. In the text is described the entailment to the Clinic as a process that has impacted significantly the formation of the students.

Keywords: Clinical education, human rights, sexual orientation, bullying.

Projet d'attention pour étudiants victimes d'intimidation fondées sur l'orientation sexuelle: reflet de leur formulation dans la ligne de l'égalité et le droit de la clinique juridique unab

Résumé

Cet article vise à décrire l'expérience significative de la formation des premières recherches dans le ligne de genre et de droit, de la Clinique de droit et l'intérêt public de la Faculté de droit de l'Université autonome de Bucaramanga. Dans le texte on décrit la liaison à la clinique comme un processus qui a affecté de façon significative la formation des étudiants.

Mots-clés: éducation clinique, droits de l'homme, l'orientation sexuelle, l'intimidation.

Progetto di attenzione a studenti vittime di bullismo per motivi di orientamento sessuale: riflessione della sua formulazione all'interno della linea di genere e diritto della clinica giuridica unab

Riassunto

Il presente documento ha l'obiettivo di descrivere l'esperienza significativa di formazione alla ricerca che è stata sviluppata all'interno della linea di genere e diritto della clinica

giuridica sui diritti umani e di interesse pubblico della Facoltà di Giurisprudenza dell'Università Autonoma di Bucaramanga. Il testo descrive il legame alla clinica come un processo che ha influito in modo significativo nel processo di formazione degli studenti.

Parole chiave: formazione clinica, diritti umani, orientamento sessuale bullismo.

Projeto de atenção a estudantes vítimas de assédio moral por razões de orientação sexual: reflexão de sua formulação ao interior da linha de gênero e direito da clínica jurídica da unab

Resumo

O presente texto tem como objetivo descrever a experiência significativa de formação para a pesquisa adiantada no interior da linha de Gênero e Direito da Clínica Jurídica de Direitos Humanos e interesse público da Faculdade de Direito da Universidade Autónoma de Bucaramanga. No presente texto se descreve a vinculação à Clínica como processo que tem causado impacto de maneira significativa no processo de formação das e dos estudantes.

Palavras-chave: Ensino clínico, direitos humanos, orientação sexual, assédio moral.

Introducción y planteamiento del problema

La Clínica Jurídica es una estrategia de enseñanza y aprendizaje que se incorpora en la Facultad de Derecho de la UNAB finalizando el segundo semestre de 2014. Uno de los ejes de trabajo es la Línea de Género y Derecho que ha logrado integrar a estudiantes de Derecho, Psicología, Comunicación Social y Artes Audiovisuales.

El proyecto de formación, mediante la estrategia de enseñanza clínica en esta línea, busca responder a la necesidad de problematizar acerca de la forma en que el Derecho puede contribuir con la solución de los problemas de las personas cuyos derechos se ven vulnerados por razones de género y orientación sexual. Conscientes de los vacíos teóricos se inició un proceso de formación en conceptos relativos a género y derecho.

Este eje de trabajo, al interior de la Clínica, surge a partir de la invitación realizada por parte de la Corte Constitucional para intervenir, a través de un concepto en la demanda por Omisión Legislativa contra la ley 48 de 1993, respecto a los artículos

10, 14 (parcial), 23, 24 y 25 (parcial), que tiene como consecuencia la obligación de prestar servicio militar a las mujeres transgénero, situación que constituye una carga que desconoce su dignidad, su derecho al trabajo, a la igualdad y a la especial protección que ésta población en condiciones de vulnerabilidad debe recibir por parte del Estado.

Esta primera intervención le permitió a las integrantes de la Línea acercarse a la indagación sobre la realidad de las mujeres transexuales en Colombia, sus dificultades para acceder al trabajo producto de la aplicación de una regulación normativa que no tiene en cuenta la diversidad sexual.

En el desarrollo del análisis documental adelantado para la construcción del Concepto en el caso de las mujeres trans frente a la obligación de prestar el servicio militar obligatorio, nos acercamos al caso del estudiante Sergio Urrego Reyes, en cuyo nombre se tramitaba una acción de tutela interpuesta por su madre con el fin de debatir la necesidad de proteger y tutelar su derecho al buen nombre, la dignidad humana, la intimidad, la igualdad, la no discriminación y el libre desarrollo de la personalidad presuntamente vulnerados por las entidades accionadas, luego de que el joven se suicidara producto del matoneo al que había sido sometido. Los fallos de instancia de la Tutela interpuesta en el caso de Sergio Urrego se encontraban en revisión ante la Corte Constitucional.

La Clínica recibió la invitación a participar con un *amicus curiae* en el caso de Sergio Urrego, por lo cual fue necesario emprender un proceso de indagación que permitió no sólo la construcción de la intervención, sino además formular la pregunta en torno a: ¿Qué acciones se pueden emprender desde la Clínica en pro de la defensa de niños, niñas y adolescentes víctimas de matoneo o *bullying* por razones de género u orientación sexual? El objetivo general radicó en formular una ruta que permita brindar asesoría legal a niños, niñas y adolescentes en el ámbito escolar frente a la discriminación, matoneo o *bullying* por razones de orientación sexual o de género que permita actuar de forma eficaz y hacer seguimiento y evaluación a las actividades adelantadas en el municipio de Bucaramanga para mitigar los casos de matoneo.

La profesora Mercedes Acosta (2013) señala cómo el *bullying*, matoneo o acoso escolar no es un fenómeno nuevo, sin embargo, desde hace algunos años se ha venido estudiando con mayor disciplina, pues se ha hecho conciencia de los efectos que produce. “La intimidación escolar es una forma de violencia que ocurre entre pares o entre estudiantes en el ambiente escolar y fuera de este” (p. 8). El caso de Sergio

Urrego, como caso emblemático, no es un hecho aislado; infortunadamente muchos niños y niñas pueden ser víctimas de situaciones similares en el ámbito escolar.

Con el ánimo de ofrecer una respuesta al problema propuesto se diseñó una estrategia de formación que en un primer momento supuso la reconstrucción del marco normativo en materia de protección de los niños y niñas en el ámbito escolar, así como de un marco teórico que orientará la comprensión del problema. En un segundo momento se diseñó una estrategia de divulgación y pedagogía de los derechos para ser aplicada entre estudiantes de colegios del área metropolitana de Bucaramanga, con el fin de desarrollar una etapa de prevención. En un tercer momento se dispuso la atención de estudiantes y padres de estudiantes víctimas de matoneo por razones de género y orientación sexual en las instalaciones del Consultorio Jurídico de la UNAB.

En lo que sigue se describirá la primera fase del proyecto, para ello se abordará en primer lugar la estrategia metodológica para el abordaje del caso emblemático, en segundo lugar, algunos elementos teóricos y normativos para, finalmente, proponer la estrategia del proyecto.

El aprendizaje basado en problemas como estrategia de la enseñanza clínica

La formación en la Clínica Jurídica de la UNAB ha adoptado el aprendizaje basado en problemas como estrategia para abordar los casos de interés al interior de las líneas de trabajo. Las situaciones fácticas son escogidas por los estudiantes como parte de la formación, y tienen como presupuesto que se trata de eventos que impactan de manera significativa el entorno social. El caso de Sergio Urrego (CCons, T-478/2015), un joven estudiante de 16 años que se suicidó luego de estar sometido a la discriminación por parte de funcionarios y directivos del Colegio Gimnasio Castillo Campestre, por razón de su orientación sexual, fue un caso de alto impacto, no sólo por el alto grado de vulneración de sus derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de Colombia y en los tratados internacionales de derechos humanos, sino porque además hizo visible una situación que se presenta en muchos contextos escolares.

El caso que se adoptó como problema de estudio logró convocar la atención de los estudiantes no sólo para la presentación del *amicus curiae* ante la Corte, sino para orientar uno de los proyectos Clínicos de la Línea que vincula la universidad-sociedad.

Este caso da cuenta de los problemas que existen en el sistema educativo en relación con la discriminación por razones de orientación sexual y exige la intervención estatal en todas las esferas con el ánimo de restablecer los derechos vulnerados y prevenir que se repitan hechos similares, así como la mediación de la academia para realizar procesos de formación y atención para evitar futuros eventos de este tipo.

El caso de Sergio Urrego fue seleccionado para revisión por parte de la Corte Constitucional luego de las decisiones proferidas por las respectivas instancias judiciales, en donde no se había logrado satisfacer la protección de los derechos vulnerados y fue fallado a favor de la peticionaria.

El caso permitió indagar en torno a conceptos claves en materia de matoneo, a explorar la situación de Bucaramanga y proponer un plan de acción para asesorar casos similares con el fin de prevenir graves afectaciones en los derechos de niños, niñas y adolescentes.

A continuación se describirán algunos de los hallazgos del caso y los avances del proceso de formulación y diseño del proyecto.

Referentes teóricos y jurídicos frente al matoneo: estudio a partir del caso emblemático

Para abordar la formación partimos de la tesis de que existe una protección reforzada en cabeza de niños, niñas y adolescentes, en especial cuando su vulnerabilidad aumenta en razón de la discriminación motivo de su orientación sexual. Las instituciones escolares tienen límites frente a su potestad sancionatoria; en el caso emblemático objeto de estudio la institución educativa accionada efectivamente creó un escenario de maltrato y violencia institucional, excediendo la naturaleza de las regulaciones disciplinarias que pueden consagrarse de manera legítima en los manuales de convivencia. En esa medida, la tutela interpuesta era procedente y tenía como una de las finalidades reparar, de manera simbólica, los daños causados y propiciar escenarios jurisprudenciales para conminar a las instituciones a que dichos hechos violatorios de derecho no se repitan. En ese sentido, la finalidad de la acción es coherente con la jurisprudencia constitucional.

Para defender la tesis propuesta se propusieron las siguientes consideraciones:

- 1) Circunstancias que se enmarcan en el matoneo

¿Qué es el bullying o matoneo? Como lo mencionan Narváez y Salazar (2012): “La palabra ‘bullying’ proviene del inglés ‘bully’ que significa matón o bravucón, y hace referencia a conductas encaminadas a la intimidación, la tiranización, el aislamiento o el acoso escolar” (p. 1). Dicha conducta puede ser perpetrada por parte de estudiantes, docentes o directivas, pues el intimidador o victimario presenta las siguientes características: gusto por la dominación, mal genio, comportamiento impulsivo, irritabilidad e intenta obtener respeto a través de la intimidación y dominio sobre la víctima. Las anteriores características no señalan la relación que tiene el agresor con la víctima de matoneo, ni tampoco la categorizan en edad, género o profesión, por tanto no excluyen que el acoso escolar se pueda presentar por parte de docentes, directivas o estudiantes. El matoneo se da de varias maneras, siendo las formas más comunes son acoso y maltrato físico, verbal, relacional, psicológico y cyberbullying. De esa forma ha sido reconocido por el legislador en la ley 1620 de 2013.

En el caso de Sergio Urrego existen manifestaciones de acoso escolar por parte de docentes y directivas del colegio, pues se le intimida con el fin de prohibirle tener una relación con un compañero de clase de su mismo sexo. Más adelante, se denuncia a Alba Reyes (madre de Sergio) por supuesto abandono ante la Comisaria de Familia, considerándose también esta denuncia un acto de intimidación, no sólo contra Sergio sino contra su familia. Adicionalmente, se le impone asistir a psicorientación haciendo de ésta una condición para poder asistir a clases, lo que termina afectando el disfrute de su derecho a la educación. De igual forma existe acoso escolar o matoneo cuando se le obliga al estudiante a contar a sus padres acerca de su orientación sexual. Finalmente, se presenta aislamiento, pues se le impide el regreso a clases por falta de un certificado de acompañamiento psicológico y se le retiene un certificado de estudios de años anteriores imposibilitando al estudiante para que pueda cambiarse de colegio puesto que es necesario para ingresar a otra institución y así concluir sus estudios secundarios.

El matoneo o acoso escolar del cual fue víctima Sergio Urrego fue de dos tipos: relacional y psicológico.

- “Relacional: consiste en el aislamiento, es decir la exclusión de alguien que no encaja en los modelos dominantes del grupo social, colocándolo en un estatus inferior”. En este caso hubo una arbitrariedad cruel y directa por parte de la institución al prohibir y condicionar su ingreso a clases.

- Psicológico: entendido como “las acciones encaminadas a disminuir la autoestima del individuo y fomentar el temor y la sensación de inseguridad. Constituyen amenaza aquellas acciones que generan en la víctima temor de sufrir algún daño, y por lo tanto reducen su capacidad de defensa y seguridad” (Narváez y Salazar, 2012, p. 1). Efectivamente, las acciones de la institución causaron temor no sólo en Sergio, sino en su familia.

2) Los manuales de convivencia y sus límites frente a la potestad sancionatoria por la orientación sexual de un/a estudiante.

La Corte Constitucional ha señalado que los manuales de convivencia “tienen una naturaleza tripartita” (CCons, T-859/2000), en la medida en que si bien son un contrato de adhesión, también “representan las reglas mínimas de convivencia escolar” y “son la expresión formalizada de los valores, ideas y deseos de la comunidad educativa (directivos, padres de familia, docentes, egresados y alumnos) con respecto a su proyecto de formación escolar” (Pabón y Aguirre, 2007, p. 39).

El primer elemento se identifica a partir de la lectura del artículo 87 de la ley 115 de 1994, según el cual “los establecimientos educativos tendrán un reglamento o manual de convivencia, en el cual se definan los derechos y obligaciones de los estudiantes. *Los padres o tutores y los educandos al firmar la matrícula correspondiente en representación de sus hijos estarán aceptando el mismo*” [la cursiva no es del original].

Sin embargo, para que el manual como norma sea exigible a los padres de familia y estudiantes, su contenido debe ser conocido y aceptado cuando se suscribe el contrato escolar. Según la Corte: “De no ser así, sería una imposición unilateral que no consultaría los intereses, preocupaciones y visión de los llamados a cumplir la normativa establecida en el Manual, lo cual resultaría incompatible con las disposiciones de la Carta” (CCons, T-688/2005).

Los manuales establecen reglas mínimas de convivencia, se ha señalado que:

la Ley General de la Educación asignó a los establecimientos educativos, públicos y privados, un poder de reglamentación dentro del marco de su actividad. Por ende, los reglamentos generales de convivencia, como es de la esencia de los actos reglamentarios, obligan a la entidad que los ha expedido y a sus destinatarios; esto es, a quienes se les aplican, porque su fuerza vinculante deviene en forma inmediata de la propia Ley y mediata de la Constitución Política (CCons, T-1017/2000).

Las reglas que se consagran en los manuales constituyen criterios orientadores y vinculantes para toda la comunidad educativa, no sólo para los estudiantes, ya que para las instituciones educativas se convierte en un límite del poder, una garantía para los derechos de todos sus miembros y un eje de deberes y obligaciones que recoge “la manifestación de los valores, ideales e intereses de los miembros de las comunidades educativas” (CCons, T-859/2000).

Ahora, para que dichos manuales sean vinculantes y legítimos, deben cumplir con ciertas condiciones. En primer lugar, y en desarrollo del artículo 42 de la ley 1098 de 2006 o Código de la Infancia y la Adolescencia, se establece que las instituciones educativas tendrán, entre otras, la obligación de “facilitar la participación de los estudiantes en la gestión académica del centro educativo”.

Otro elemento de la legitimidad está ligado a la facultad que tienen los estudiantes para disentir de lo consagrado en el manual de convivencia.

Ese procedimiento de disenso y de ejercicio de participación ante la comunidad educativa, en aras de expresar nuevas formas de ver el mundo e incluso de pretender modificar postulados y, por qué no, perfeccionar las normas que rigen los destinos de los estudiantes, puede garantizar que ciertos comportamientos en lugar de ser reprimidos sean canalizados mediante procedimientos institucionales, que permitan el debate dentro del seno del mismo centro educativo y por ende enriquezcan la comunidad (CCons, T-124/1998).

Y, finalmente, para que dichos manuales sean vinculantes deben reconocer la superioridad jerárquica de las normas constitucionales, de tal suerte que ante la discordancia entre las consagraciones del manual de convivencia y la Constitución, el primero carece de fuerza vinculante.

La Constitución y la ley son límites para los manuales. La corte se pronunció al respecto así:

Los reglamentos de las instituciones educativas no pueden entrar a regular aspectos que de alguna manera puedan afectar los derechos constitucionales fundamentales de los educandos, pues sí ello está vedado a la ley con mayor razón a los reglamentos de la naturaleza indicada. En tal virtud, dichos reglamentos no pueden regular aspectos o conductas del estudiante ajenas al centro educativo que puedan afectar su libertad, su autonomía o su intimidad o cualquier otro derecho, salvo en el evento de que la conducta externa del estudiante

tenga alguna proyección o injerencia grave, que directa o indirectamente afecte la institución educativa (CCons, T-065/2003).

Las instituciones tienen como límites en su facultad sancionatoria los derechos de los estudiantes y deben reconocer que la naturaleza de dichos procesos es ante todo formativa y debe estar guiada por el debido proceso.

Las instituciones escolares no pueden sancionar o tipificar conductas que tengan que ver con el ámbito de la esfera personal de sus estudiantes, como es el caso de la orientación sexual amparada por el derecho al libre desarrollo de la personalidad.

En esa medida no resulta válido:

que las instituciones educativas pretendan intervenir a través de sus manuales y, posteriormente, con procedimientos y sanciones en la libre escogencia a que tienen derecho los estudiantes de inclinarse por una u otra opción frente a su sexualidad y comportamiento sexual, siempre claro está, que no se esté comprometiendo con dicha elección los derechos de las otras personas que intervienen en la convivencia escolar (Pabón y Aguirre, 2007, p. 107).

Las instituciones escolares no pueden limitar un derecho fundamental a menos que se genere una efectiva vulneración a los derechos fundamentales de otras personas, lo cual se puede constatar mediante un ejercicio de ponderación. La mera posibilidad de vulnerar los derechos de otros no es razón suficiente para restringir los derechos de una persona en lo referente a su orientación y comportamiento sexual. En la sentencia T-225 de 1997 la Corte examinó el manual de convivencia de un colegio que contemplaba como falta grave “cualquier manifestación amorosa como besos, abrazos, caricias con otro compañero o compañera”. Sobre el particular, la Corte concluyó que se desconocían los derechos de los estudiantes en la medida en que:

no toda forma de relación o manifestación amorosa puede ser censurable, de manera que al consagrarse como una prohibición absoluta, tal como se ha señalado, se niega toda viabilidad a las relaciones sentimentales, aún de aquellas que se puedan calificar de discretas y que no tienen la virtud de afectar el rendimiento académico ni la disciplina adecuada para asegurar el cumplimiento de las diferentes actividades docentes y las complementarias a estas que inciden en una buena formación y educación en los aspectos físico, psíquico y cultural (CCons, T-225/1999).

En el caso objeto de revisión, la institución escolar, actuando de forma ilegítima y vulnerando la naturaleza de los manuales de convivencia, impuso sanciones y exigió comportamientos desproporcionados a Sergio Urrego, vulnerando con ello sus derechos fundamentales a la educación y al libre desarrollo de la personalidad.

Se tiene en cuenta, también, la creación del comité de convivencia escolar como una comisión intrainstitucional de la cual hacen parte los representantes de la comunidad educativa, ejerciendo control sobre el cumplimiento de los derechos y deberes de las personas con el fin de buscar dirimir conflictos escolares y a su vez tratar los asuntos respectivos, orientando, asesorando, capacitando y emitiendo los criterios para su solución. En la medida en que realiza esto orienta la política de la pedagogía.

3) La prevalencia de los derechos de niños, niñas y adolescentes en el ordenamiento jurídico colombiano

Frente al goce y ejercicio de los derechos fundamentales de las personas, la Constitución de 1991 establece categorías de sujetos de especial protección. Para el caso de menores, se ha estipulado la existencia de la prevalencia de sus derechos respecto a los demás, pues gozan de un lugar privilegiado en el marco de la protección constitucional.

En el inciso 3° del artículo 44 superior se establece que: “La familia, la sociedad y el Estado tienen la obligación de asistir y proteger al niño para garantizar su desarrollo armónico e integral y el ejercicio pleno de sus derechos [...]”, añadiendo el 4° inciso “los derechos de los niños prevalecen sobre los derechos de los demás” (Constitución Política de Colombia, 1991). Esta consagración permite afirmar que la protección especial a menores configura un principio de prevalencia y corresponsabilidad en cabeza del Estado y de todas las personas frente al cuidado, protección y desarrollo de sus derechos.

La ley 1098 de 2006, Código de la Infancia y la Adolescencia, desarrolla la especial protección y prevalencia de los derechos derivados del ordenamiento constitucional y reitera en el artículo 10 que, todas las acciones del Estado deben estar dirigidas a garantizar los derechos de los menores y “la familia, la sociedad y el Estado son corresponsables de su atención, cuidado y protección”. Dicha protección es enmarcada en el reconocimiento del interés superior del niño, entendido como “el imperativo que obliga a todas las personas a garantizar la satisfacción integral y simultánea de

todos sus Derechos Humanos, que son universales, prevalentes e interdependientes” (“Código de la Infancia y la Adolescencia”, s.f., art. 8).

Para el caso concreto, la institución escolar es corresponsable de la protección de los derechos de Sergio Urrego, derechos que fueron vulnerados a lo largo de los hechos narrados por su madre y generando con ello un déficit de protección constitucional y legal.

En el artículo 7 del mismo Código se reconoce a los menores como sujetos de derechos y la garantía que se le debe dar a los mismos. Se añade también que tras alguna amenaza o vulneración debe haber un restablecimiento inmediato de sus derechos en desarrollo del principio del interés superior. Esta garantía también está ausente en el referido caso, pues no hay una restauración ni resarcimiento por parte de la institución escolar.

Los hechos que vulneraron los derechos de Sergio Urrego merecen el amparo constitucional del Estado, en virtud del restablecimiento al buen nombre (art. 16) el derecho a la igualdad y no discriminación (art. 13), el libre desarrollo de la personalidad (art. 16), el derecho a la educación (arts. 41, 44), a la dignidad y a la memoria. Referidos en la carta política.

Toda persona debe gozar de la garantía de sus derechos independientemente de sus creencias, orientación religiosa o sexual. La institución escolar no garantizó la igualdad de los derechos a Sergio faltando con ello a su compromiso de resguardar la dignidad humana como principio fundante del Estado Social de Derecho y actuando de forma desproporcionada hasta el punto de exigir a Sergio y su familia ciertas actuaciones para conceder el acceso a la educación, limitando con ello el libre desarrollo de su personalidad y negándole un trato en condiciones de igualdad frente a los demás miembros de su comunidad educativa, por prejuicios basados en su orientación sexual.

Frente a esta situación el juez en sede de tutela debe tomar medidas contra estas conductas, con el fin de proteger los derechos fundamentales vulnerados. La Constitución colombiana no sólo ha establecido mediante los artículos 44 y 45 la protección especial a los niños, niñas y adolescentes, la formación integral, su salud e integridad y su derecho a la educación, sino que ha contemplado acciones para garantizar esos derechos fundamentales como es el caso de la acción de tutela (art. 86, Constitución Política de Colombia).

El proyecto de atención a estudiantes víctimas por matoneo o acoso escolar por razones de orientación sexual

Una vez analizados los referentes con base en el caso emblemático se abordó el estudio del matoneo en el área metropolitana de Bucaramanga. Para ello se acudió en primer lugar a un seguimiento de notas de prensa que nos permitió identificar los actores que están interviniendo en la atención de este problema.

Del seguimiento de los diferentes medios de comunicación de prensa local y nacional, se evidenció que se han venido tomando medidas de prevención y acompañamiento para lo que respecta al tema de acoso o matoneo en instituciones educativas. Entre esto encontramos la Personería de Bucaramanga, que a partir del mes de octubre de 2014 empezó a hacer funcionar una línea telefónica contra el matoneo. Al cabo de un mes, se reportaron alrededor de veintisiete casos por acoso escolar y maltrato físico (Martínez, 2014). De esos, siete contaron con las pruebas suficientes para iniciar procesos legales. Uno de los casos fue bastante alertador pues contaba con un antecedente de intento de suicidio por lo cual el acompañamiento fue indispensable.

Sin embargo, ha sido también evidente que las denuncias por matoneo no son tan frecuentes, esto se debe al temor de las represalias y a la repercusión social que se puede generar. No obstante, es algo con lo cual se debe tener suficiente cuidado, pues la persona puede llegar a una afectación psicológica que le haga considerar el suicidio como la única salida a su situación.

Entre tanto, se realizaron también alrededor de 1.050 encuestas a estudiantes de colegio entre los grados cuarto y undécimo, en edades que oscilaban de los 8 a 18 años de edad. (Ardila, 2014). Se determinó que el acoso o matoneo se convierte en un ciclo repetitivo de afectaciones académicas, emocionales y sociales para quien sufre de este fenómeno. La respuesta de algunos estudiantes es alarmante, algunos no se consideran felices ni siquiera en algunas ocasiones. Otros, presentan una ausencia de sus padres en su proceso de formación y no cuentan con el acompañamiento o afecto por parte de ellos. Y una de las circunstancias más preocupantes es que la mayoría no conocen las estrategias por las cuales denunciar el matoneo o recibir ayuda. Los jóvenes o son víctimas de él o han sido testigos de algún acto dentro de su círculo social.

Se identificó que se cuenta con mecanismos preventivos ante estos casos como son las medidas legislativas y decretos reglamentarios: la ley 1620 de 2013 y el

decreto 1965 de 2013, sin embargo, es también labor de las instituciones ser mediadoras entre los espacios educativos en las que se está presentando lo ya expuesto, y de cada uno de los ciudadanos tomar partido de lo que sucede.

En abril de 2014 se instala el Comité Municipal de Convivencia Escolar en Bucaramanga y en Floridablanca; la administración municipal de Bucaramanga ha iniciado acciones para promover el mejoramiento de la convivencia escolar, sin embargo, falta divulgar los instrumentos de atención a las víctimas.

Observando ya un entorno nacional, encontramos que en instituciones universitarias también encontramos esta problemática. La fundación Stop Bullying Colombia realizó una encuesta entre los meses de febrero y marzo a 4.200 estudiantes de treinta y dos instituciones técnicas y universitarias de la ciudad de Bogotá evidenciando que también en la Educación Superior hay amenazas físicas y psicológicas, partiendo desde un simple apodo hasta la exclusión social y la agresión verbal. Buscando hacer que el mensaje trascienda a cada una de las personas, se han implementado diferentes maneras de hacer correr la voz, por ello actualmente en cuarenta y siete instituciones educativas de Bucaramanga y su área metropolitana se están llevando a cabo obras y talleres de teatro en campaña para reducir el acoso o matoneo escolar (Malaver, 2015).

Con el objeto de contribuir con la solución del problema expuesto, la Clínica ha diseñado un sistema de formación y asesoría legal para estudiantes, padres y maestros que se consideren víctimas de matoneo, por razones de orientación sexual; de igual forma se han iniciado acciones para sensibilizar a la población académica de la UNAB en torno a temas de género y diversidad sexual, una de ellas fue la primera cátedra de género que surge con el fin de mostrar a la comunidad temáticas concernientes a Género y Derecho. En la primera sección de la cátedra se trataron temas relacionados específicamente con los derechos de la comunidad LGBTIQ, y un *vox populi* a cargo de la clínica y en convenio con el Proyecto Documental “EN T”; esta actividad se promovió con el fin de dar a conocer la actividad de la clínica y conocer la opinión de los miembros de la comunidad universitaria sobre temas de diversidad y género.

Conclusiones preliminares

La participación en la línea de género de la Clínica Jurídica de la UNAB ha sido una experiencia significativa para sus integrantes en la medida en que ha facilitado

una formación más integral, que ha incorporado elementos teóricos y ha permitido adquirir competencias cognitivas mediante procesos de aprendizaje significativo.

De igual forma, la experiencia en el diseño e implementación de estrategias propias de la investigación formativa ha facilitado la adquisición de competencias entre los participantes.

La selección del caso objeto de estudio, a partir de la participación en los procesos ante la Corte Constitucional, supuso un reto en materia de formación, pues los estudiantes cooperan en la indagación de fuentes y en la interpretación de normas a la luz de los hechos de los dos casos, lo cual les permitió el desarrollo de competencias interpretativas y argumentativas.

Sin duda alguna la formulación del proyecto de intervención que busca iniciar procesos de formación al interior de las instituciones escolares del área metropolitana de Bucaramanga constituye un reto de formación y de impacto en la región, pues permite acercarse de manera activa a una problemática que requiere la generación de acciones que transformen y permitan hacer el tránsito a una sociedad más incluyente, además de estar en sintonía con las órdenes emitidas por la Corte Constitucional con ocasión de la revisión del caso de Sergio Urrego (CCons, T-478/2015).

Bibliografía

Acosta, M. (2013). "Panorama general del bullying por homofobia". En: M. Acosta, L. Cuellar y J. Martínez, *Colombia: el bullying por homofobia debe salir del clóset* (pp. 5-15). Colombia, Bogotá; Estados Unidos, Washington: Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Fundación Sentido. [Recuperado de <http://sentido.com/wp-content/uploads/2014/10/Bullying-por-homofobia-completo-ebook-final.pdf>].

Ardila, E. (2014). "Según encuesta, 235 alumnos de Bucaramanga pensaron en suicidarse por bullying". Recuperado de <http://www.vanguardia.com/santander/bucaramanga/286943-segun-encuesta-235-alumnos-de-bucaramanga-pensaron-en-suicidarse-por-bullying>

"A través del teatro buscan reducir el matoneo en Bucaramanga" (2015). Recuperado de <http://www.vanguardia.com/area-metropolitana/bucaramanga/308257-a-traves-del-teatro-buscan-reducir-el-matoneo-escolar-en-bucar>

Calderón, M., Cortés, J. y Retamales, C. (2012). "Estudio descriptivo de los conocimientos y opiniones sobre sexualidad, bullying, homofobia y bullying homofóbico de los estudiantes de primer año medio de los liceos municipales de la Comuna de San Felipe de Aconcagua:

Liceo Doctor Roberto Humeres Oyaneder y Liceo Bicentenario Cordillera. San Felipe, Chile: Universidad de Playa Ancha”. Recuperado de <http://bibliotecadigital.indh.cl/bitstream/handle/123456789/615/TESIS%202.pdf?sequence=1>

Cisneros, M. (2005). *Lectura y escritura en la universidad. Una investigación diagnóstica*. Colombia, Pereira: Universidad Tecnológica de Pereira.

“Código de la Infancia y la Adolescencia” (s.f.). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/CODIGO%20DE%20LA%20INFANCIA%20Y%20LA%20ADOLESCENCIA.php>

Congreso de Colombia, Ley 1098 de Noviembre de 2006, Código de infancia y adolescencia. Disponible en: <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=22106>

Corredor, M., Pérez M. y Arbeláez, R. (2009). *Estrategias de enseñanza y aprendizaje*. Colombia, Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.

Londoño, B. (2003). “Las clínicas jurídicas de interés público en Colombia. Retos y posibilidades de una naciente experiencia”. *Clínicas de interés público y enseñanza del derecho* (pp. 9-47). Chile, Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

——— (2010). “Retos de la educación legal clínica en Iberoamérica”. Recuperado de <http://www.tiempodelosderechos.es/docs/jul13/retos.pdf>

Malaver, C. (2015). “El bullying también se vive en las universidades”. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/bogota/bullying-o-matoneo-en-universidades/15588466>

Martínez, E. (2014). “Línea contra el matoneo recibe una denuncia diaria”. Recuperado de <http://www.vanguardia.com/santander/bucaramanga/285687-linea-contra-el-matoneo-recebe-una-denuncia-diaria>

Molina, C. (2012). “La Enseñanza Clínica del Derecho. Presupuestos metodológicos y teóricos para la inclusión de la interdisciplinariedad en la formación jurídica”. *Ratio Juris*, 7(15), pp. 81-104.

Narváez, V. y Salazar, O. (2012). “Bullying, matoneo, intimidación o acoso escolar”. Recuperado de http://www.valledellili.org/media/pdf/carta-salud/CARTA_DE_LA_SALUD_ENERO_DIGITAL_2013.pdf

Pabón, A. y Aguirre, J. (2007). *Justicia y derechos en la convivencia escolar*. Colombia, Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander.

Pabón, A., Carreño, M. y Goyes, I. (2014). *Formación en Derecho basada en competencias*. Colombia, Bogotá: Universidad del Rosario.

Pérez, J. (1996). "Teorías críticas del Derecho". En: F. J. Laporta y E. Garzón (coords.). *El derecho y la justicia* (pp. 87-104). España, Madrid: Editorial Trotta.

——— (2007). "Teoría y práctica de la enseñanza del Derecho". *Academia: revista sobre enseñanza del derecho de Buenos Aires*, (589), pp. 85-189.

Pozo, J. (1999). *Aprendices y maestros: la nueva cultura del aprendizaje*. España, Madrid: Alianza Editorial.

Kiuroga, E. (2003). "El nuevo contexto educativo, la significación en el aprendizaje de la enseñanza". Recuperado de http://www.uantof.cl/sed/contexto_educativo.htm

Restrepo, B. (2012). "Conceptos y aplicaciones de la investigación formativa y criterios para evaluar la investigación científica en sentido estricto". Recuperado de <http://www.uned.ac.cr/paa/pdf%5CInvestigBernardoR.pdf>

Vásquez, J. (2008). "Fundamentos para la creación de una clínica jurídica en la FUNLAM como apoyo en la enseñanza práctica del derecho". *Revista IIEC*, 2(3), pp. 11- 21. [Recuperado de file:///D:/Users/Ana%20Patricia/Downloads/44_197_v2n3vasquez.pdf]

Vásquez, J. y Correa, L. (2008). "La Enseñanza Clínica del Derecho: transformando la forma de enseñar y ejercer el Derecho". *Studiositas*, 3(1), pp. 34-40.

Jurisprudencia

Corte Constitucional

CCons, T-124/1998, A. Martínez.

CCons, T-225/1999, A. Barrera.

CCons, T-859/2000, A. Martínez.

CCons, T-1017/2000, A. Martínez.

CCons, T-065/2003, A. Beltrán.

CCons, T-688/2005, R. Escobar.

CCons, T-478/2015, G. Ortiz.

Reconstrucción normativa sobre gestión del riesgo 1970-1989: componente clínico para un informe de ampliación a la CIDH sobre derechos humanos en poblaciones propensas a procesos de reasentamiento*

Karen Viviana Rendón Osorio^{**}, Jorge Eduardo Vásquez Santamaría^{***}

Presentado: octubre 11 de 2015 - Aprobado: diciembre 2 de 2015

Resumen

El artículo se concentra en la presentación del resultado de la reconstrucción normativa sobre la gestión del riesgo en Colombia en los periodos 1970-1989, y 1989, como componente del ejercicio clínico a través del cual se elabora un informe de ampliación y detalle de información para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) sobre los Derechos Humanos en los procesos de reasentamiento de población vulnerable en Colombia en el marco de procesos y programas de prevención y atención del riesgo, después de conocer su solicitud en audiencia temática del 19 de marzo de 2015. Inicialmente, el artículo expone el contexto del cual se origina el

* Resultado final de la elaboración del primer informe de ampliación y detalle de información para la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre “Procesos de reasentamiento de población vulnerable en Colombia en el marco de procesos de programas de prevención y atención del riesgo” elaborado por la Clínica Jurídica de Interés Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUULA).

** Estudiante de séptimo semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAUULA), integrante de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAUULA desde noviembre de 2014. Correo electrónico: rendonosorio9@gmail.com

*** Abogado y Magíster en Derecho de la Universidad de Medellín. Especialista en Docencia Investigativa Universitaria de la Fundación Universitaria Luis Amigó. Coordinador de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAUULA. jorge.vasquez@unaula.edu.co

informe de ampliación y detalle así como el ejercicio pedagógico y metodológico desplegado al interior de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA y las justificantes de la delimitación temporal de la reconstrucción normativa a partir de 1970; finaliza con la presentación de la reconstrucción normativa a partir de la descripción de las principales normas rastreadas y relacionadas frente a la gestión del riesgo, y algunas conclusiones sobre la reconstrucción y el ejercicio clínico.

Palabras clave: gestión del riesgo, reconstrucción normativa, sistema, derechos humanos.

Reconstruction rule on risk management 1970-1989: clinical component for extension to report human rights commission on human rights in stocks subject to resettlement processes

Abstract

The article focuses on the presentation of the results of the reconstruction regulations on risk management in Colombia for the periods 1970 - 1989 and 1989 as part of the clinical practice through which a report on enlargement and detail information is made to the Inter-American Commission on Human Rights (CIDH) on Human Rights in the resettlement process of vulnerable population in Colombia within the framework of processes and programs of prevention and risk, after meeting its thematic hearing request. Initially, the article discusses the context of which the extension and detailed report and the pedagogical and methodological exercise deployed inside the Public Interest Law Clinic of the Autonomous Latin American University, the proof of the temporary delimitation arises reconstruction legislation from 1970, and ends with the presentation of normative reconstruction from the description of the main tracked against rules and related risk management, and some conclusions on reconstruction and clinical practice.

Keywords: risk management, regulatory reconstruction system, human rights.

Règlements de reconstruction sur la gestion des risques 1970-1989: extension du volet clinique d'un rapport a la commission des droits de l'homme dans le processus de reinstallation des populations sensibles

Résumé

L'article se concentre sur la présentation des résultats de la réglementation de reconstruction sur la gestion des risques en Colombie pour les périodes 1970 - 1989 et

1989 dans le cadre de la pratique clinique grâce à laquelle un rapport sur l'élargissement et le détail d'informations est faite pour la Commission interaméricaine des droits de l'homme (CIDH) sur les droits humains dans le processus de réinstallation des populations vulnérables en Colombie dans le cadre des processus et des programmes de prévention et de risque, après avoir rencontré sa demande d'audience thématique du 19 mars 2015. Initialement, l'article discute le cadre du quel est originaire le rapport d'extension et détail et l'exercice pédagogique et méthodologique déployés à l'intérieur de la clinique juridique d'intérêt public de l'Université Autonome Latino-américaine (UN-AULA) la preuve de la délimitation temporelle découle la législation de reconstruction à partir de 1970, et se termine avec la présentation de la reconstruction normative de la description des principales règles contre la gestion des risques connexes, et quelques conclusions sur la reconstruction et la pratique clinique.

Mots-clés: gestion des risques, système de reconstruction de réglementation, les droits humains.

Ricostruzione normativa sulla gestione del rischio 1970-1989: componente clinico per un rapporto di ingrandimento alla cidh commissione sui diritti umani nelle popolazioni soggette a processi di reinsediamento

Riassunto

L'articolo è incentrato sulla presentazione del risultato della politica di ricostruzione sulla gestione del rischio in Colombia nei periodi 1970-1989 e nel 1989, come un componente dell'esercizio clinico attraverso il quale si prepara un rapporto di ingrandimento e dettaglio delle informazioni per la CIDH sui diritti umani nel processo di reinsediamento della popolazione vulnerabile in Colombia nel quadro dei processi e dei programmi di prevenzione ed attenzione del rischio, dopo di conoscere la sua richiesta nella udienza tematica del 19 marzo 2015. Inizialmente l'articolo presenta il contesto di cui ha origine la relazione sull'allargamento e il dettaglio così come pedagogica e metodologica esercitano spiegata all'interno della Clinica Giuridica d'interesse Pubblico Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA) i documenti giustificativi della delimitazione temporale di ricreazione di politica dal 1970, e si conclude con la presentazione della ricostruzione normativa dalla descrizione dei principali standard rilevate e legate alla gestione del rischio e alcune conclusioni sulla ricostruzione e l'esercizio clinico.

Parole chiave: gestione del rischio, ricostruzione normativa, sistema e diritti umani.

Reconstrução normativa sobre gestão do risco 1970-1989: componente clínico para um informe de ampliação à cidh sobre direitos humanos em populações propensas a processos de reassentamento

Resumo

O artigo se concentra na apresentação do resultado da reconstrução normativa sobre a gestão do risco na Colômbia nos períodos 1970-1989, e 1989, como componente do exercício clínico através do qual se faz um informe de ampliação e detalhe da informação para a Comissão Interamericana de Direitos Humanos (CIDH) sobre os Direitos Humanos nos processos de reassentamento da população vulnerável na Colômbia no marco de processo e programas de prevenção e atenção do risco, depois de conhecer sua solicitação na audiência temática do 19 de março de 2015. Inicialmente o artigo expõe o contexto do qual se origina o informe de ampliação e detalhe assim como o exercício pedagógico e metodológico realizado ao interior da Clínica Jurídica de Interesse Público Universidade Autônoma Latinoamericana (UNAULA) as justificativas da delimitação temporal da reconstrução normativa a partir de 1970, e finaliza com a apresentação da reconstrução normativa a partir da descrição das principais normas perseguidas e relacionadas frente a gestão do risco, e algumas conclusões sobre a reconstrução e o exercício clínico.

Palavras-chave: gestão do risco, reconstrução normativa, sistema, direitos humanos.

Introducción

Integrarse al grupo de peticionarios de una audiencia temática a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) fue una de las principales actividades de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA a comienzos del 2015. El grupo estuvo conformado por la Alianza en Derechos Humanos Universidades de Antioquia y la Clínica Jurídica de la Corporación Universitaria Lasallista. La audiencia temática fue solicitada para abordar la situación de los Derechos Humanos en los procesos de reasentamiento de la población vulnerable en Colombia en el marco de los procesos de reubicación de la población desplazada, los proyectos de desarrollo urbanístico, la renovación urbana y los programas de prevención y atención del riesgo.

La audiencia tuvo lugar en Washington el 19 de marzo, y para ella, los peticionarios presentaron un informe con argumentos y soportes sobre la situación de los

Derechos Humanos en las poblaciones vulnerables propensas a procesos de reasentamiento por las tres variables seleccionadas, informe cuya elaboración contó con la participación de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA en el eje de proyectos de desarrollo urbanístico y renovación urbana, además de la reseña de veinte casos fallados por la Corte Constitucional sobre procesos de reasentamiento a raíz de proyectos o procesos urbanos, y acciones emprendidas desde la gestión del riesgo.

Como uno de los resultados de la audiencia y del informe presentado por los peticionarios, la CIDH manifestó la necesidad y conveniencia de hacer una ampliación y detalle de la información que sustentó las aseveraciones contra el Estado de Colombia. De ello que la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA emprendiera la elaboración de dos informes de ampliación y detalle, específicamente, sobre aspectos de la situación de los Derechos Humanos de poblaciones propensas, aptas o relacionadas con procesos de reasentamientos a raíz de la ocurrencia de los eventos naturales que generan riesgo de desastre o emergencia.

El primero de los informes se concentra en la elaboración del consolidado estadístico de víctimas (muertos, heridos, desaparecidos, personas registradas y familias registradas) en los últimos quince años (2000-2014) a causa de los eventos naturales que debieron ser atendidos por las autoridades colombianas desde los distintos órdenes territoriales que en su momento integraron cada variación del sistema previsto por la normativa para la gestión de calamidades, riesgos y emergencias, y que en la actualidad integran el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) creado por la ley 1523 de 2012.

El primer informe se integra por tres segmentos. El primero regresa al informe presentado por la Alianza en Derechos Humanos Universidades de Antioquia (Universidad de Antioquia, Universidad Católica de Oriente, Universidad Pontificia Bolivariana y Universidad de Medellín), Universidad de Minnesota, Clínica de Derechos Humanos y las clínicas jurídicas de la Corporación Universitaria Lasallista y la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA), recontextualizando el punto de partida que ha dado lugar a la ampliación y detalle de la información.

El segundo segmento hace una reconstrucción descriptiva del marco jurídico institucional sobre la gestión del riesgo, con el propósito de facilitar la comprensión del panorama regulatorio y reglamentario fijado para la materia en Colombia. Aborda la evolución de los elementos que desde el ordenamiento jurídico se han debido integrar a la acción de las autoridades competentes frente a la gestión del riesgo que pueden

provocar procesos de reasentamiento en poblaciones vulnerables a la ocurrencia de los eventos naturales, exaltando las principales transformaciones que dan lugar hoy al SNGRD, demostrando la experticia jurídica del Estado colombiano en contraposición a los resultados adversos acumulados a lo largo de los últimos quince años.

La reconstrucción del mencionado marco jurídico institucional se trabajó desde tres momentos. El primero abordó la normativa generada en la materia entre 1970 y 1988, el segundo se reserva a 1989, año en el cual fue expedido el decreto ley 919 como primera reglamentación integral para la gestión del riesgo, y que por ello ameritó un tratamiento particular. Finalmente, el tercer momento abarca desde el decreto ley 919 hasta la expedición de la ley 1523 de 2012, que da lugar al actual SNGRD.

Las disposiciones normativas que conforman el marco jurídico institucional se constituyen en la plataforma desde la cual han sido emprendidas las labores de las autoridades en la gestión del riesgo en Colombia, actividades de las que se desprenden cifras que dejan ver la realidad operativa y funcional de un sistema que ha ido evolucionando con fuerza desde los años setenta, lo que conduce al tercer segmento del informe de ampliación, en el cual se sistematizan, en los últimos quince años, los consolidados departamentales relacionados con las víctimas provocadas por trece modalidades de evento natural, permitiendo una lectura cronológicamente progresiva y comparativa desde las cifras como posibles indicadores de los resultados de gestión de las autoridades competentes en gestión del riesgo.

En este artículo la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA presenta el escenario pedagógico y metodológico en el que se han desarrollado todas las actividades clínicas para elaborar los informes de ampliación sobre la situación de los Derechos Humanos en los procesos de reasentamiento de la población vulnerable en Colombia en el marco de los procesos y programas de gestión del riesgo. Luego se exponen justificantes sobre la delimitación temporal de la reconstrucción normativa como un componente clínico para la presentación del informe de ampliación a la CIDH y, finalmente, se da paso a los resultados más destacados de la reconstrucción de las regulaciones y reglamentaciones entre el periodo 1970-1988, y el decreto ley 919 de 1989, reservando la reconstrucción de 1989 a 2015 para otro artículo.

Del ejercicio clínico sobre el informe de ampliación a la CIDH

Las clínicas jurídicas son espacios académicos que permiten a los estudiantes potencializar sus capacidades, pues promueven la construcción autónoma del

conocimiento de la mano de docentes guías con quienes trabajan de manera mancomunada y horizontal, en ejercicios de colaboración y retroalimentación, no sólo a través de la investigación, sino del aprendizaje desde la actuación ordenada sobre la realidad, es decir, desde la Enseñanza Clínica del Derecho implementada a través de las clínicas jurídicas como espacios para su materialización, en las cuales se forma en derecho por medio del aprendizaje práctico a través del estudio de casos y del abordaje de los mismos mediante estrategias litigiosas y no litigiosas de alto impacto o en beneficio del interés público.

Con la Enseñanza Clínica del Derecho se logra que el estudiante sea parte activa en su proceso de formación sin que sea ajeno a las realidades socio-jurídicas que está llamado a aprehender, con la finalidad que éste cause transformaciones en el mundo fáctico derivadas del planteamiento de estrategias desde lo judicial, lo administrativo, lo legislativo y desde la sociedad civil.

De allí que la elaboración de este artículo, y en general el proceso de preparación y participación en la audiencia temática y de los informes de ampliación y detalle de la información sobre los Derechos Humanos en los procesos de reasentamiento de la población vulnerable en Colombia, constituye una experiencia valiosa dentro de la Enseñanza Clínica del Derecho si se considera la naturaleza de la materia, su impacto social, la pobre exploración que ha tenido dentro del Derecho, su puesta en conocimiento a una autoridad internacional como la CIDH y las repercusiones que puede generar con las valoraciones que aquella emita.

La reconstrucción normativa aquí expuesta, como parte integrante del primer informe que será allegado a la CIDH, constituye un verdadero componente del caso clínico centrado en los Derechos Humanos de las poblaciones vulnerables frente a los procesos de reasentamiento. La pretensión con la reconstrucción legal y reglamentaria se divide en lograr el reconocimiento y la comprensión de la realidad normativa, histórica y actual, que ha regulado de manera directa un amplio sector de la población colombiana propensa a procesos de reasentamiento a causa de la ocurrencia de eventos naturales que desencadenaron desastres y emergencias, esto es, aprehender los dispositivos normativos creados y dirigidos para atender las causas de los posteriores procesos de reasentamiento poblacional. Pero al mismo tiempo, con la reconstrucción, se busca acreditar la existencia de cualificados fundamentos de Derecho que han venido normando la preparación y respuesta del Estado frente a los sucesos y acontecimientos naturales que hoy exigen de la CIDH el reconocimiento y

la protección de los Derechos Humanos vulnerados, como la vida, la integridad física, la vivienda digna, entre otros. De ello que el instrumento seleccionado haya sido un informe de ampliación y detalle de la información que se enmarca en un escenario de litigio de alto impacto adscrito al planeamiento de una estrategia con alcance internacional.

De acuerdo con Correa (*et al.*, 2009): “para lograr la claridad, comprensión y asimilación del caso resulta preciso partir de una diagnóstico social, del estudio profundo y concreto de una situación que para una comunidad específica se presenta como problemática, que se identifica como negativa y que requiere una intervención para lograr un cambio necesario [...]” (p. 210).

Este enfoque es el adoptado por la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA frente al presente caso, donde a través de la recolección y la sistematización de la información sobre víctimas departamentales a raíz de los fenómenos naturales, su análisis y contraste con la abundante normativa en materia de gestión del riesgo, fue posible identificar las variables de la problemática, su ubicación, reiteración, las manifestaciones y gradaciones a partir de la tipología del evento y del territorio departamental donde se presentaron.

Debe tenerse en cuenta que “Colombia ha ocupado, desde los últimos veinte años, las primeras posiciones por desplazamiento forzado” (Sarmiento, 2015, p. 7), situación que la CIDH ha venido reconociendo como producto no sólo de las actuaciones violentas (como tradicionalmente se había concebido), sino también como resultado de los procesos estatales que inclusive poseen carácter de legítimos, (Sarmiento, 2015), lo que justifica que sobre dicha problemática la Enseñanza Clínica del Derecho promueva un cambio través de la intervención del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.

Justificaciones en el ejercicio clínico para la delimitación temporal de la reconstrucción normativa

La información derivada de la reconstrucción normativa sobre la gestión del riesgo es valiosa porque define y clarifica el origen y la evolución del escenario jurídico que da lugar a los datos sobre las víctimas de eventos naturales, los cuales son registrados en la actualidad por la Unidad Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres (UNGRD). De ello, que entre las razones que condujeron a la adopción de la informa-

ción registrada en la UNGRD se tiene la evolución jurídica que orientó la aparición y evolución del SNGRD al cual dicha unidad se adscribe (ley 1523, 2012: art. 11).

Fijando como punto de llegada en la reconstrucción histórica normativa al SNGRD de la ley 1523 de 2012, y en él a la UNGRD, como fuente principal de la información de víctimas, la reconstrucción de las normas expedidas por el Estado en materia de gestión del riesgo de desastres se emprendieron desde los años setenta por las razones que se exponen a continuación.

La gestión del riesgo a causa de eventos naturales se ubica en un ámbito especialmente normado en Colombia a partir de la década de los años setenta, cuando comenzaron a aparecer normas más completas y articuladas al consenso internacional sobre el medio ambiente, lo que incide en la regulación y reglamentación de acontecimientos o fenómenos directamente vinculados con causas naturales, asociando la ocurrencia de estos eventos a las condiciones ambientales.

Adicionalmente, la Declaración de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano en Estocolmo 1972, reconoció como principio de convicción común para los Estados el siguiente: “Como parte de su contribución al desarrollo económico y social, se debe utilizar la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, para solucionar los problemas ambientales y para el bien común de la humanidad” (“Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano”, 1972).

En la Declaración de Río de Janeiro sobre el Medio Ambiente y Desarrollo se acoge como principio: “Los Estados deberán notificar inmediatamente a otros Estados de los desastres naturales u otras situaciones de emergencia que puedan producir efectos nocivos súbitos en el medio ambiente de esos Estados. La comunidad internacional deberá hacer todo lo posible por ayudar a los Estados que resulten afectados” (“Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la tierra)”, 1992). Este principio, al igual que los que integran la citada declaración, fueron acogidos en Colombia mediante el numeral 1, del artículo 1 de la ley 99 de 1993.

Con la creación del Sistema Nacional Ambiental (SINA) por medio de la ley 99 de 1993, la gestión del riesgo ingresaría como principio de la política nacional ambiental de Colombia: “La prevención de desastres será materia de interés colectivo y las medidas tomadas para evitar o mitigar los efectos de su ocurrencia serán de obligatorio cumplimiento” (ley 99, 1993: art. 1, 9).

Como contribución al uso de la ciencia y la tecnología para descubrir, evitar y combatir los riesgos que amenazan al medio, como se dispuso en Estocolmo 1972, la legislación colombiana en materia ambiental y de gestión del riesgo del desastre contempla, de manera expresa, el principio de precaución:

6. La formulación de las políticas ambientales tendrá en cuenta el resultado del proceso de investigación científica. No obstante, las autoridades ambientales y los particulares darán aplicación al principio de precaución conforme al cual, cuando exista peligro de daño grave e irreversible, la falta de certeza científica absoluta no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces para impedir la degradación del medio ambiente (ley 99, 1993: art. 1).

[...]

8. Cuando exista la posibilidad de daños graves o irreversibles a las vidas, a los bienes y derechos de las personas, a las instituciones y a los ecosistemas como resultado de la materialización del riesgo en desastre, las autoridades y los particulares aplicarán el principio de precaución en virtud del cual la falta de certeza científica absoluta no será óbice para adoptar medidas encaminadas a prevenir, mitigar la situación de riesgo (ley 1523, 2012: art. 2).

Al mismo tiempo, la gestión del riesgo aparece en la ley 99 de 1993 como una de las funciones de las Corporaciones Autónomas Regionales:

Realizar actividades de análisis, seguimiento, prevención y control de desastres, en coordinación con las demás autoridades competentes, y asistirlos en los aspectos medioambientales en la prevención y atención de emergencias y desastres; adelantar con las administraciones municipales o distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo, tales como control de erosión, manejo de cauces y reforestación (art. 31, numeral 23).

Con la reconstrucción de la evolución de la normativa sobre gestión del riesgo desde los años setenta se evidencia que el Estado colombiano está lejos de ser novel en la materia, por el contrario, ha trabajado en progresiones normativas destacadas como consecuencia de los cambios paradigmáticos respecto a la concepción del ambiente, las condiciones sanitarias y de salubridad, de seguridad y bienestar, como de asistencia frente a la amenaza y ocurrencia de desastres y emergencias.

1970-1988: primer momento de reconstrucción normativa

La primera reglamentación abordada es el Código de Policía de 1970, por medio del cual se atribuyó a los gobernadores, intendentes, comisarios especiales, alcaldes, inspectores y corregidores de policía, funciones de atención de calamidades ocurridas no sólo a partir de fenómenos naturales, sino también a raíz de epidemias, otorgándoles diversas potestades¹ con carácter de transitoriedad, las cuales tenían una duración condicionada a la persistencia del respectivo suceso.

El decreto 1355 de 1970, en el artículo 29 en sus literales e y g, le brinda la facultad a los oficiales de policía de ejercer la fuerza cuando la finalidad de ello sea evitar mayores peligros y perjuicios en caso de calamidad pública y cuando se deba proteger a las personas contra peligros inminentes y graves.

El artículo 87, modificado por el artículo 113 del decreto 522 de 1971, facultó a los gobernadores, los alcaldes, los intendentes y los comisarios especiales para solicitar apoyo de las fuerzas militares en aras de recuperar el orden público, contemplando a su vez la posibilidad de que el presidente de la República expida una orden en dicho sentido.

El artículo 82 permite que la policía dicte mandamiento escrito para el registro y allanamiento de domicilios o de sitios abiertos al público con el objetivo de examinar maquinaria, instalaciones y almacenamiento de sustancias explosivas o inflamables con la finalidad de prevenir un accidente o calamidad. El artículo 211 contemplaba, en su numeral 4, la posibilidad de que el alcalde imponga multas a quien diere falso aviso de una calamidad a los bomberos o a la policía, no obstante, dicho precepto fue suprimido por el artículo 102 de la ley 1453 de 2011.² Por último, el artículo 216 preceptúa que los alcaldes, o quienes hagan sus veces, podrán imponer la demolición

1 El artículo 11 del decreto 1355 de 1970 otorga a las mencionadas autoridades las siguientes facultades: ordenar el inmediato derribo de edificios u obras, la construcción de obras y la realización de tareas indispensables para impedir, disminuir o detener los daños ocasionados, impedir o reglamentar en forma especial la circulación de vehículos y de personas en la zona afectada o establecer ese tránsito por predios particulares, ordenar la desocupación de casas, almacenes y tiendas o su sellamiento, desviar el cauce de las aguas, ordenar la suspensión de reuniones y espectáculos y la clausura de escuelas y de colegios, reglamentar el aprovisionamiento y distribución de víveres, drogas y la prestación de servicios médicos, clínicos y hospitalarios, reglamentar en forma extraordinaria los servicios públicos y transportes de cualquier clase, organizar campamentos para la población que carezca de techo y crear juntas cívicas que se encarguen del socorro de la población damnificada (art. 11).

2 Ley por medio de la cual se reforma el Código Penal, el Código de Procedimiento Penal, el Código de Infancia y Adolescencia y las reglas sobre extinción de dominio.

de una obra con la finalidad de propender por la seguridad y tranquilidad pública y para contener un incendio o cualquier otra calamidad pública.

Del decreto 1355 de 1970 se desprende el tratamiento del riesgo bajo la categoría de calamidad, sin que se hiciera una priorización de la materia ni tampoco una aclaración frente al sentido que representa para las autoridades de policía. Las competencias para la gestión del riesgo fueron además concentradas de manera predominante en las autoridades del orden municipal, de naturaleza policiva, sin que se estructurara un sistema a nivel nacional y en coordinación con otras circunscripciones.

Además: “Los primeros avances normativos de la gestión del riesgo de desastres estuvieron relacionados con la creación de las entidades de socorro, el manejo de los problemas de sanidad pública y las funciones establecidas desde el Código de Policía. [...]” (Banco Mundial y Global Facility for Disaster Reduction and Recovery, 2012, p. 85).

Lo que evidencia que el decreto 1355 no se expidió como una norma destinada a la regulación de la gestión del riesgo, sino que planteaba de manera aislada preceptos que otorgaban funciones de manejo ambiental y de calamidades públicas a ciertas autoridades con la única finalidad de establecer procedimientos y competencias para hacerle frente a los desastres ambientales y de salubridad pública.

La ley 9 de 1979 en su título VIII denominado “desastres”, regulaba la ocurrencia de los mismos, dividiendo el tema en objeto, medidas preventivas, análisis de vulnerabilidad, planteamiento de las operaciones de emergencia, planes de contingencia, entrenamiento y capacitación, alarmas, medidas en caso de desastres, autoridades, coordinación y personal de socorro, solicitud, recepción, distribución y control de las ayudas, y vuelta a la normalidad.

Dentro del “objeto”, el artículo 491 contenía la discriminación de los temas específicos que regulaba esta normativa con relación a la gestión del riesgo, a saber, medidas de prevención, ayuda y asistencia en caso de desastres, medidas para controlar los efectos de los desastres, el saneamiento ambiental de la comunidad afectada, la definición del estado de vuelta a la normalidad y la determinación de competencias de las autoridades que tendían a su cargo la ejecución de las disposiciones de la presente ley.

El artículo 492 creó el Comité Nacional de Emergencias, seguido por las disposiciones de los artículos 493, 494 y 495 de constituir en cada departamento, intendencia, comisaría y municipio un Comité de Emergencias, correspondiendo al Comité

Nacional de Emergencias determinar la integración, competencia, jurisdicción y relaciones entre aquellos. Así mismo, era su obligación la declaratoria de emergencia y de vuelta a la normalidad en caso de desastres.

El artículo 496 contempló el deber de las entidades públicas y privadas prestadoras de servicios públicos de realizar un análisis de vulnerabilidad al que estaban sujetas sus instalaciones ante la probabilidad de ocurrencia de diferentes tipos de desastre, el 497 disponía tomar las medidas de protección aplicables como resultado del análisis de vulnerabilidad, y el 498 contemplaba el deber del Comité Nacional de Emergencias y las autoridades nacionales o regionales de tener sistemas y equipos de información adecuados para el diagnóstico y la prevención de riesgos originados por desastres.

Bajo el subtema de “planeamiento de las operaciones de emergencia”, el artículo 499 disponía la obligación de todas las entidades anteriores de participar en el planeamiento de las operaciones de emergencia en sus respectivas comunidades, incluyendo todas aquellas que podían albergar grupos de personas en caso de emergencia. Así el artículo 500 dispuso los elementos mínimos que debía tener el planeamiento de operaciones de emergencia: el tipo de desastres, las autoridades responsables, sus funciones, y los lugares donde se ubicaría a la comunidad afectada tanto en tiempo de desastre como en su vida cotidiana, así como los elementos mínimos que debía tener el planeamiento de operaciones de emergencias.

El artículo 501 señaló que cada comité debía elaborar un plan de contingencia para su respectiva jurisdicción de acuerdo al análisis de vulnerabilidad, donde se incluía el tipo de desastre que podía presentarse según la región. La ley contempló en el artículo 502 que el Ministerio de Salud sería quien realizara la capacitación para el manejo sanitario de desastres, mientras el Comité Nacional de Emergencias vigilaría tal proceso respecto del correcto funcionamiento de los planes de contingencia.

Frente al tema de las alarmas, el artículo 503 indicó que el Comité Nacional de Emergencias sería quien fijaría los requisitos y normas que regularan el sistema en caso de emergencias, dando prioridad a la salud y el saneamiento ambiental por precepto del artículo 504. En el acápite dedicado a las medidas en caso de desastres, el artículo 505 señaló que las noticias sobre la ocurrencia de desastres sólo serían divulgadas por la autoridad correspondiente en cada caso, y el Comité Nacional de Emergencias debía verificar la urgencia y determinar si era necesaria la solicitud de

ayuda. En este sentido, el artículo 506 indicaba que la autoridad a cargo del sistema de alarmas era el Comité de Emergencias de la zona de influencia del desastre.

El artículo 507 preceptuó que cualquier persona podía prestar los primeros auxilios en caso de desastres, preferiblemente controladas por el respectivo Comité de Emergencias que además, por mandato del artículo 508, debía coordinar y controlar las acciones de búsqueda y rescate, autorizar la remoción de escombros, el salvamento y velar porque las víctimas fueran albergadas en condiciones salubres y adecuadas, mientras el Ministerio de Salud tenía la competencia para reglamentar la atención de heridos, el manejo de cadáveres y la disposición de residuos.

El artículo 509 señaló que el Comité de Emergencias era la máxima autoridad en casos de desastres en su jurisdicción. Luego, en los artículos 510, 511, 512 y 513 se señaló que dicho Comité era el único facultado para solicitar ayuda adicional en caso de desastres, mientras el Comité Nacional de Emergencias era la única entidad autorizada para solicitar ayuda internacional. Asimismo el Comité de Emergencias respectivo indicaría los requisitos con que debía cumplir el personal de apoyo y dirigiría las actividades de reconstrucción y rehabilitación de la zona afectada. Por último, el artículo 514 indicó que para que el estado de vuelta a la normalidad pudiera ser declarado por parte del Comité Nacional de Emergencias se requería que el Ministerio de Salud fijara las condiciones sanitarias mínimas.

De la regulación de la ley 9 de 1979 es certero asegurar que la normativa representó una ampliación y progreso sobre la capacidad regulatoria en la materia; se creó el Comité Nacional de Emergencias como ente nacional integradora y con capacidad reglamentaria para estructurar dependencias desconcentradas en las distintas circunscripciones territoriales, definiendo las bases de un posible sistema integrado por multiplicidad de actores coordinados por el Comité Nacional. De esta manera se identifica el Comité Nacional de Emergencias como un actor estratégico para la gestión del riesgo que asume, de manera preferente, dicha función administrativa antes radicada preponderantemente en los municipios.

La ley 9 de 1979 incorporó medidas preventivas adicionales a las medidas de reacción previstas en el decreto 1355 de 1970, normativa que tampoco habló del análisis de vulnerabilidad, la cual incluso se define como una obligación especial para las entidades prestadoras de servicios sobre sus instalaciones. Finalmente, sobre vale destacar la incorporación de labores de planeación, pero mantuvo la protección sobre el saneamiento ambiental y la salud.

En el año 1984, con el decreto 1547 (decreto que fue modificado por el decreto 919 de 1989, y luego por los decretos 4702 y 4830 de 2010), se creó el Fondo Nacional de Calamidades con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originaban en situación de catástrofe, la cual se define por esta norma como “toda situación de emergencia que altere gravemente las condiciones normales de [la] vida cotidiana en un área geográfica o región del país determinada y que, por lo mismo, requiera de la especial atención de los organismos del Estado y de otros de carácter humanitario o de servicio social” (decreto 1547, 1984: art. 1). Además, declaraba que las situaciones de emergencia eran fenómenos naturales o artificiales de gran intensidad o violencia, sucesos infaustos únicos o repetidos, enfermedades o afecciones de carácter epidémico, actos de hostilidad o conflictos armados de alcance nacional o internacional que afectan a la población.

Con la modificación promovida con el artículo 70 del decreto 919 de 1989 se mantuvo al Fondo con la naturaleza de ser una cuenta especial de la Nación con fines de interés público y asistencia social, dedicado a la atención de las necesidades que se originaran en situaciones de desastre, de calamidad o de naturaleza similar (art. 1). Esta modificación la mantuvo el artículo 10 de la ley 46 de 1988, y la reforma de la ley 1523 de 2012, que en el artículo 96 dispone que se mantiene vigente el primer inciso del artículo 70 del decreto 919 por medio del cual el Fondo Nacional de Calamidades “continuará funcionando como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística”, además de disponer en el artículo 47 que en adelante el Fondo se denominará Fondo Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Con el artículo 2 del decreto 1547, también vigente por disposición del artículo 96 de la ley 1523, el Fondo fue instituido para prestar el apoyo económico que sea requerido para la atención de desastres, dando prioridad a la producción, conservación y distribución de alimentos, drogas y alojamiento provisionales, objetivo que fue variado por el decreto 919 con la inclusión de las catástrofes declaradas. Además, el artículo 2 del decreto 1547 contempla como objetivo controlar los efectos de las catástrofes, especialmente relacionadas con la aparición y propagación de epidemias, remplazando en el decreto 919 el término catástrofe por calamidades y desastres. El artículo 2 del decreto 1547 también fijó mantener durante el periodo de rehabilitación y reestructuración el saneamiento ambiental de la comunidad afectada, a lo cual el decreto 919 incorporó la fase de desarrollo; también financiar la instalación y operación

de los sistemas y equipos de información adecuados para la prevención, diagnóstico y atención de situaciones de catástrofe, en especial de las que integren la red nacional sismográfica que se mantuvo bajo la vigencia del decreto 919, y tomar las medidas necesarias para prevenir los desastres o para atenuar sus efectos, a lo que el 919 incluyó la posibilidad de constituir pólizas de seguros.

Con las modificaciones promovidas por el artículo 70 del decreto 919 al artículo 3 del Decreto 1547, vigente también por disposición del artículo 96 de la ley 1523, la administración y representación del Fondo le corresponde a la Sociedad Fiduciaria La Previsora, empresa industrial y comercial del Estado, quien deberá en todo caso hacer la diferenciación entre su propio capital y los recursos pertenecientes al Fondo.

En 1988 se expide la ley 46, por la cual se creó y organizó el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), hoy derogada por la ley 1523 de 2012. Dicha norma estuvo conformada por cuatro capítulos que contenían los aspectos generales de planeación, aspectos institucionales y operativos, manejo de situaciones específicas de desastres y facultades extraordinarias.

Como lo hizo el decreto 1547 con el término catástrofe, es de destacar que el capítulo primero de la ley 46 apostó a la definición de desastre como “el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social” (art. 2).

En su artículo 1 planteó como objetivos del SNPAD definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre; integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre y garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de los mismos, con lo cual se modificaba la visión y alcance de la ley 9 de 1979, con mayor inclusión del sector privado, comunitario, y contemplando más fases de atención para los desastres.

El artículo 3 señaló que la Oficina Nacional para la Atención de Desastres se encargaba de elaborar el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres,

el cual, mínimamente, debía contener las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres, los temas de orden técnico, científico, económico, de financiación comunitario, jurídico e institucional, la educación, capacitación y participación comunitaria, los sistemas integrados de información, la función que corresponde a los medios masivos de comunicación, los recursos humanos y físicos de orden técnico y operativo, la coordinación interinstitucional e intersectorial, la investigación científica y los estudios técnicos necesarios, los sistemas y procedimientos de control y la evaluación de los procesos de prevención y atención.

Para la elaboración del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres la Oficina Nacional para la Atención de Desastres podía solicitar la colaboración de entidades tanto públicas como privadas para que realizaran aportes en el ámbito de su competencia (art. 4). Además, conforme al artículo 5, dicho plan debía ser tenido en cuenta, como parámetro, por los organismos de planeación de orden regional, departamental y municipal en sus respectivas elaboraciones, aspecto que hoy esta específicamente regulado para municipios, distritos y áreas metropolitanas a través de la ley 388 de 1997 y 1523 de 2012.

En el artículo 6 se identifica uno de los antecedentes funcionales asumidos en la actualidad por la UNGRD. La Oficina Nacional para la Atención de Desastres era la encargada de organizar y mantener un sistema integrado de información que permitía conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así como los correspondientes análisis de vulnerabilidad.

El artículo 7 creó el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, entidad que era competente para emitir un concepto previo a la declaración de desastre decretada por el presidente de la República, el cual se debía definir como nacional, departamental, intendencial, comisarial, municipal o distrital (art. 11) y de retorno a la normalidad (art. 13).

Por mandato del artículo 9 se creó la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, encargada de la dirección y coordinación de todas las actividades administrativas y operativas que sean indispensables para atender la situación de desastre. La norma contempló la creación de comités regionales y locales operativos, los cuales cumplían las funciones del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en las circunscripciones territoriales de su competencia, precepto que le da vida

a los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres (CREPAD) y los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD) (art. 8).

El artículo 14 le imponía a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres elaborar un plan de acción específico con base en el Plan Nacional, el cual era de obligatorio cumplimiento para las entidades públicas y privadas que debían contribuir en su realización. Dicho plan debía ser elaborado por el CREPAD o CLOPAD correspondiente cuando la situación fuera de su circunscripción.

Según el artículo 15 la coordinación y control de todas las actividades administrativas y operativas que fueran indispensables para atender la situación de desastre estaban a cargo de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres si se trataba de un desastre nacional, o a la autoridad de la circunscripción dependiendo de la naturaleza y alcance del desastre, siempre con acompañamiento de los respectivos comités de atención y prevención de desastres.

Sobre la ley 46 de 1988 se identifica que fue la normativa por medio de la cual se nomina y formaliza el primer sistema encargado de la gestión del riesgo del desastre, llamado Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres. La ley 46 también varió la denominación y conceptualización de los fenómenos regulados, los cuales dejan de ser calamidades y pasan a ser desastres; hay una vinculación expresa del sector comunitario, y especialmente del sector privado, el cual adquiere deberes para la elaboración del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, y la ejecución de algunas actividades. Articulado con ello, se evidencia la adopción de un instrumento de planeación como el Plan Nacional. Finalmente, se destaca que la declaración de desastres se convierte en una toma de decisión centralizada, a diferencia de la potestad reconocida en la ley 7 de 1979.

De otro lado, la ley 46 de 1988 le otorgó facultades al presidente de la República para expedir normas que reformaran el título VIII de la ley 9 de 1979, y para que legislara en otros aspectos afines enunciados en el artículo 17. Es precisamente en ejercicio de esta facultad que se expidió el decreto ley 919 de 1989³ con la principal *finalidad de organizar el SNPAD, normativa que fue derogada por la ley 1523 de 2012.*

3 El decreto ley 919 de 1989 fue reglamentado por el decreto nacional 976 de 1997 que dispuso que para efectos de aplicación del artículo 70 se entendía de similar naturaleza a desastres y calamidades el fenómeno social del desplazamiento masivo de población civil por causas violentas, extendiendo dicho fenómeno a la órbita de la Sociedad Fiduciaria La Previsora. También fue reglamentado por el decreto 2015 de 2001 que contempla la expedición de licencias de urbanismo y construcción con posterioridad a la declaración de situación de desastre o calamidad pública; y parcialmente por el decreto 4550 de 2009, especialmente en relación con la adecuación, reparación y reconstrucción de edificaciones, con posterioridad a la declaración de una situación de desastre o calamidad pública.

El decreto ley 919 de 1989: segundo momento de reconstrucción normativa

El artículo 1 contempló al SNPAD como el conjunto de entidades públicas y privadas que realizaban planes, programas, proyectos y acciones específicas; y fijó como sus objetivos la definición de las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad, la integración de los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de estas situaciones, y la garantía de un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o calamidad.

El artículo 2 señaló la integración del SNPAD, indicando que lo conformaban el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, los comités regionales y locales para la prevención y atención de desastres, la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, el Comité Técnico Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el Comité Operativo Nacional para la Atención de Desastres, los ministerios y departamentos administrativos, las entidades descentralizadas del orden nacional y las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas en cuanto sus competencias y funciones tuvieran relación con las actividades de prevención y atención de desastres, la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y las entidades y personas privadas que por su objeto y funciones tuvieran relación con dichas actividades.

El artículo 3 contempló la existencia del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, estipulando que sería elaborado por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, el cual se adoptaba por el Gobierno Nacional previa aprobación del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Dicho plan, además de contener las políticas, programas y acciones nacionales, regionales y sectoriales, debía tener como mínimo las fases de prevención, atención inmediata, reconstrucción y desarrollo en relación con los diferentes tipos de desastres, los temas de orden económico, financiero, comunitario, jurídico e institucional, la educación, capacitación y participación comunitaria, los sistemas integrados de información y comunicación, la coordinación interinstitucional e intersectorial, la investigación científica, los estudios técnicos necesarios, los sistemas y procedimientos de control y la evaluación de los procesos de prevención y atención.

Al igual que en la ley 46 de 1988, el decreto 919 de 1989 contempló la obligación que tenían las entidades públicas y privadas de colaborar en la elaboración y ejecu-

ción del Plan Nacional en lo concerniente a sus funciones. Además, en los artículos 5 y 6 también conminaba a las entidades territoriales a incluir dentro de sus planes de desarrollo un componente de prevención de desastres derivado de las directrices y orientaciones del Plan Nacional, así como las disposiciones relacionadas con el ordenamiento urbano, las zonas de riesgo y los asentamientos humanos.

La normativa también mantuvo la existencia del Sistema Nacional Integrado de Información, el cual era manejado y organizado por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres (art. 7). El artículo 8 contempló, como lo venían haciendo las normas anteriores, la obligación de todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecutaran obras civiles de gran magnitud o que desarrollaran actividades industriales o de cualquier naturaleza que fueran peligrosas o de alto riesgo, así como las que específicamente determinara la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, a realizar un análisis de vulnerabilidad que contemplara y determinara la probabilidad de la presentación de desastres en sus áreas de jurisdicción o de influencia.

Las entidades debían tomar las medidas de protección aplicables como resultado de los análisis de vulnerabilidad y participar en las operaciones en caso de situaciones de desastre de acuerdo a los planes específicos de acción y a sus funciones (arts. 9 y 11), mientras que la Oficina Nacional para la Atención de Desastres era la encargada de señalar las orientaciones y criterios sobre los sistemas y equipos de información que debían utilizarse para el diagnóstico y la prevención de los riesgos (art. 10).

El decreto 919, en el artículo 12, planteó los elementos que debía poseer el planeamiento de operaciones en caso de situaciones de desastres, estableciendo como tales los tipos de desastre, las autoridades, los análisis de responsables, las funciones de las entidades, la preparación de los planes de contingencia, la formulación de programas de educación y capacitación con participación comunitaria, la inclusión de la dimensión de prevención en los planes de desarrollo, la provisión de suministros y señalamiento de lugares utilizables durante el desastre pero, sobre todo, exaltando que desde entonces la norma disponía la identificación de la amenaza, el análisis de vulnerabilidad de la población y la evaluación del riesgo.

Señaló en el artículo 13 que el Comité Técnico Nacional, los CREPAD y CLOPAD debían elaborar planes de contingencia para facilitar la prevención o atender adecuadamente los desastres probables. Por mandato del artículo 14, el Ministerio de Salud coordinaba los programas de entrenamiento y capacitación para planes de contingen-

cia en los aspectos de orden sanitario, bajo la vigilancia y control del Comité Técnico Nacional, funciones que seguían la naturaleza de las contempladas en la ley 9 de 1979.

El artículo 15 reguló el sistema de alarmas y de comunicaciones cumpliendo las orientaciones sobre las normas y requisitos que decidiera impartir la Oficina Nacional para la Atención de Desastres. Los artículos 16 y 17 plantearon como aspectos prioritarios, en caso de desastre, la salud y el saneamiento ambiental, y que los primeros auxilios debían ser prestados por cualquier persona o entidad bajo la coordinación del SNPAD, en consonancia con las normas que venían desde la ley 9 de 1979.

El decreto ley 919 de 1989 preceptuó en su artículo 18 la definición de desastre como:

el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social.

El decreto mantuvo la declaratoria de situación de desastres efectuada por el presidente de la República previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, clasificando el desastre según su magnitud y alcance territorial, la cual era modificable durante la persistencia del evento. La declaratoria de situación de desastres se podía hacer hasta tres meses después de ocurridos los hechos que le daban origen (art. 19). Declarada la situación de desastre, la Oficina Nacional para la Atención y Prevención de Desastres o los comités regionales o locales elaboraban, con base en el plan nacional, un plan específico para el manejo de la situación declarada que obligaba en su cumplimiento tanto a entidades públicas como privadas (art. 20) siguiendo la tendencia de la ley 46 de 1988.

Durante la situación de desastres la dirección, control y coordinación de las actividades ejecutadas tendientes a minimizar tal situación estaban a cargo de la Oficina Nacional con la orientación del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres si la situación había sido calificada como nacional, o por el primer mandatario local con la orientación del respectivo comité regional o local para la prevención y atención de desastres (art. 21). Igualmente, en el decreto que declaraba la situación

de desastres se debían señalar las entidades obligadas a participar y la forma en que estas deberán colaborar en la ejecución del plan específico (art. 22).

El presidente de la República declaraba el retorno a la normalidad cuando la situación de desastre hubiera cesado (previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres); no obstante, la normativa aplicada durante la declaratoria de desastre podía seguirse implementando hasta tanto terminaran las tareas de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo (art. 23).

El decreto establecía en su artículo 30 la obligación de los moradores de permitir la ocupación de inmuebles en caso de desastre, el artículo 31 estableció el procedimiento y condiciones de la ocupación, el artículo 32 reguló la orden de demolición por deterioro del bien inmueble mientras el artículo 33 reguló su ejecución, y el artículo 34 los estudios sobre la localización de asentamientos humanos y edificaciones.

En el artículo 35 se reglamentó la imposición de servidumbres en aras de facilitar la realización de acciones necesarias en virtud de la declaratoria de desastre y el artículo 36 determinó la competencia y procedimiento para ello. En el artículo 37 se regularon las entidades autorizadas para adquirir o expropiar bienes inmuebles en virtud de la declaratoria de situación de desastres, el artículo 38 reguló la negociación directa, el artículo 39 de la expropiación y el 40 la declaratoria de utilidad pública e interés social para efectos de llevar a cabo dicho procedimiento.

El decreto definió la calamidad pública como toda situación que no obstante no revestir la gravedad del desastre es generada por las mismas causas. Igualmente, preceptuó que la declaratoria de calamidad pública sería realizada por la Oficina Nacional de Atención de Desastres, en cuyo acto administrativo se debería indicar el alcance territorial de la calamidad (art. 48). Además se aplicaba, en estos casos, según la compatibilidad, las disposiciones concernientes a los planes de acción, dirección, coordinación y control expedidos respecto a las situaciones de desastres; y la participación de las entidades públicas y privadas específicas (art. 49).

El artículo 50 indicó que el jefe de la oficina de atención de desastres o el presidente del comité regional o local podían disponer del retorno a la normalidad cuando consideraran que habían cesado las causas que originaron el estado de calamidad pública; así mismo, podían modificar la declaración para catalogar la situación como de desastre dentro de los tres meses siguientes a la expedición de la misma conforme a lo establecido en el artículo 51. El artículo 52 brindó la autonomía a las entidades territoriales de adoptar un régimen propio, con independencia al establecido en el

decreto, facultad sustentada desde la descentralización administrativa territorial para efectivizar la prestación del servicio y, con ello, la garantía de los derechos.

El capítulo IV está dedicado a los aspectos institucionales, específicamente la integración del Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres (art. 53)⁴ que tenía funciones en lo concerniente al Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, en relación con el Sistema Integrado de Información, como parte del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, con las situaciones de desastre y con los planes de acción específicos.

El artículo 55 contempló la existencia del Comité Técnico Nacional, encargado de coordinar, en caso de desastre, las actuaciones del Ministerio de Defensa Nacional, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Obras Públicas y Transporte, el Ministerio de Agricultura, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de Intendencias y Comisarías, la Policía Nacional, la Defensa Civil, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, el Instituto de Crédito Territorial, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Nacional Geológico y Minero, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi y la Cruz Roja Colombiana. A este comité le podrán ser delegadas funciones propias de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

Los artículos 56 y 57 indicaron el funcionamiento de un Comité Operativo Nacional de Desastres⁵ cuando se declarara la situación de desastre, el cual se encargaba de la definición de soluciones sobre alojamiento temporal, la realización de censos, el diagnóstico inicial de los daños, la atención primaria o básica a las personas afectadas, la provisión de suministros básicos de emergencia, el restablecimiento de las condiciones mínimas o básicas de saneamiento ambiental, el transporte, las comuni-

4 Disponía que hacían parte el Presidente de la República, los Ministros de Gobierno, Hacienda y Crédito Público, Defensa Nacional, Salud, Comunicaciones y Obras Públicas y Transporte, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, los Directores de la Defensa Civil y de la Cruz Roja Nacional, el Jefe de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, y los representantes del Presidente de la República, escogidos de las asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias. No obstante aquellos podrá delegar esta función de conformidad con la ley, asimismo podrán invitar al comité a otros funcionarios cuando la naturaleza del desastre lo amerite.

5 El Comité Operativo estaba conformado por el Director de la Defensa Civil, el Director de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres (quienes pueden delegar esta función), un delegado del Ministerio de Salud, un delegado de la Cruz Roja Nacional y los delegados de las entidad públicas que en razón de sus funciones sean invitadas por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

caciones de emergencia, la solución de los puntos de interrupción vial y la definición, establecimiento y operación de alertas y alarmas.

El artículo 58 contempló la creación de la Oficina para la Prevención y Atención de Desastres, que contaba con un equipo técnico, y el artículo 59 señaló que la Oficina tenía funciones en relación con el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, con el Sistema Integrado de Información, con las situaciones de desastre, con los planes específicos de acción y con las otras entidad del sistema. Además, este comité estaba conformado por el Director de la Defensa Civil, el Director de la Oficina Nacional para la Atención de Desastres (quienes pueden delegar esta función), un delegado del Ministerio de Salud, un delegado de la Cruz Roja Colombiana y los delegados de las entidades públicas que en razón de sus funciones sean invitadas por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

Con el artículo 60 se reiteran el CREPAD y el CLOPAD⁶ que contaban con funciones frente al Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el Sistema Integrado de Información, las situaciones de desastre y los planes de acción específicos. Adicionalmente, el artículo 62 enunció las funciones que tenían las entidades territoriales, y el artículo 63 señaló las funciones que tenían las dependencias y organismos de la administración central, específicamente las de las Fuerzas Militares, la Policía Nacional, el Ministerio de Salud, el de Obras Públicas y Transporte, el de Educación Nacional, el de Comunicaciones, el Departamento Nacional de Planeación y los Consejos Regionales de Planificación, todos tendientes a la atención y prevención de desastres desde la naturaleza de sus funciones.

El artículo 64 señaló las funciones que tenían las entidades descentralizadas del orden nacional, atribuyéndole competencias al Instituto Nacional Geológico y Minero, la Defensa Civil, el Instituto de Hidrología, Meteorología y Adecuación de Tierras, el Instituto de Mercadeo Agropecuario, el Servicio Nacional de Aprendizaje, el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, el Instituto de Crédito Territorial, el Banco Central, el Fondo Nacional de Calamidades, el Instituto Nacional de los Recursos Naturales

6 Los citados comités se integraban por gobernador, intendente, comisario o alcalde, según el caso, el comandante de brigada o unidad militar existente en el área correspondiente, el Director del Servicio Seccional de Salud para los comités regionales o el jefe de la respectiva unidad de salud para los comités locales, el Comandante de la Policía Nacional en la respectiva jurisdicción, un representante de la Defensa Civil y uno de la Cruz Roja Colombiana y dos representantes del gobernador, intendente, comisario o alcalde, escogidos de las corporaciones autónomas regionales o de las asociaciones gremiales, profesionales o comunitarias.

Renovables, el Fondo Nacional de Caminos Vecinales, la Empresa Nacional de Telecomunicaciones y las Corporaciones Autónomas Regionales, todos en torno a sus funciones naturales y con miras a la prevención y atención de desastres.

Por su parte, el artículo 65 preceptuó que sería la Oficina Nacional para la Atención de Desastres la encargada de promover la organización y funcionamiento de la red nacional de comunicaciones en situaciones de desastre o calamidad, de la red sísmica y vulcanológica nacional, de la red de alertas hidrometeorológicas, de la red nacional de centros de reserva y de la red nacional de información. El artículo 66 dispuso que las entidades y organismos de la administración central y las entidades descentralizadas podrían confiar recursos en administración fiduciaria para los efectos de la prevención y atención de desastres y calamidades, y a su vez el artículo 67 señaló que organismos y dependencias de la administración central y descentralizadas debían incluir en sus presupuestos las apropiaciones especiales para la prevención y atención de desastres.

Por último, el capítulo V en su artículo 68 contempló modificaciones a la organización de la Defensa Civil. El artículo 69 dispuso para la Cruz Roja Colombiana la organización de una dependencia llamada Socorro Nacional que cumpliría las funciones que le sean asignadas en virtud del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. El artículo 71 organizó la pertenencia del personal paramédico con los enfermeros profesionales, los tecnólogos y auxiliares en enfermería, los promotores de saneamiento ambiental y los voluntarios calificados y reconocidos por la Defensa Civil Colombiana y por la sociedad nacional de la Cruz Roja.

Conclusiones

Las conclusiones deben ser abordadas desde sus incidencias pedagógicas como ejercicio clínico del Derecho, y sus incidencias litigiosas y jurídicas en el caso práctico objeto de conocimiento de la CIDH.

La reconstrucción normativa de la gestión del riesgo se traduce en un ejercicio que ha agotado un diseño metodológico secuencial desde cuatro alcances o avances posibles: explorativo, por la búsqueda y reconocimiento de leyes y reglamentos en un campo poco estudiado por el Derecho en las aulas universitarias, poco indagado por procesos de investigación y casi ausente de las líneas de investigación de los grupos universitarios de las facultades de derecho. Cumplió un alcance de identificación

tanto del marco regulatorio y reglamentario como del institucional y político frente a la gestión del riesgo, de donde se desprende la reconstrucción de la estructura y funcionamiento del Estado para este sector de la vida nacional, las instancias, autoridades, fondos de financiación, planes y programas, casos de descentralización, así como de construcción y diversificación terminológica frente a las realidades que se han constituido en objeto de control de estas normas. Cumplió una tarea ampliamente descriptiva al presentar los alcances de las disposiciones, su naturaleza, tendencia, la composición y caracterización de los antecedentes del sistema, así como de los que fueron consolidados por algunas de las leyes y reglamentos; y correlacional por permitir una lectura comprensiva de la evolución cronológica de la normativa, destacando avances como la integralidad del decreto 919 de 1989 para la gestión del riesgo.

Como parte del ejercicio clínico se propuso una aprehensión de la norma en la historia, conducente a un desenlace en las normativas actuales, de donde se desprende la comprensión del cambio, de su pertinencia o impertinencia de la evolución respecto de cada norma anterior, así como de las razones del sistema, su composición, sus autoridades y sus políticas, en últimas, una lectura hermenéutica de la realidad a partir del texto normativo para ser triangulado con datos de la realidad social objeto de la norma reconstruida.

Adicionalmente, la reconstrucción de la norma abre el escenario de la interdisciplinariedad, donde se hizo necesaria la aproximación a los marcos teóricos que explican la naturaleza del desastre, el riesgo, la emergencia y la calamidad. La carga técnica y simbólica de la ciencia se hizo determinante para comprender el trasfondo de los textos normativos, paso necesario para proponer en el informe de ampliación a la CIDH, con claridad y coherencia, los resultados triangulados de las víctimas por cada tipología de evento natural con las estructuras, funciones y capacidades creadas por el ordenamiento jurídico.

En lo sustancial, desde el Código de Policía no se establecieron instituciones permanentes destinadas a la atención de desastres, pues bien, el tratamiento de las mismas era potestad de los funcionarios públicos a quienes se les atribuía esta función con carácter de transitoriedad encargándose, antes que de la gestión del riesgo, del manejo ambiental y de las calamidades públicas.

La ley 9 de 1979 dio un primer paso en lo que sería el desarrollo progresivo para llegar a lo que hoy se conoce como el Sistema Integral de Gestión de Riesgo, pues aunque vacila en el concepto de desastre introduce las nociones de análisis de vulne-

rabilidad, medidas preventivas y planes de contingencia. Así mismo, marca un avance significativo al involucrar a las entidades privadas prestadoras de servicios públicos en la realización del análisis de vulnerabilidad y al migrar de la asignación transitoria de funciones frente a la atención de desastres a la creación de un Comité Nacional de Emergencias para que ejerciera las mismas, que además debía reproducirse en todos los niveles regionales. Así pues esta norma no sólo institucionalizó la atención de emergencias, sino que también estableció la descentralización de dicha institución, lo que a la postre conduciría a una mayor eficiencia y alcance en el desarrollo de sus actividades.

Con el decreto 1547 de 1984 se establece por primera vez la existencia de un fondo común nacional cuya finalidad era proveer recursos con destinación exclusiva a la atención de necesidades surgidas en virtud de una situación de catástrofe. Adicionalmente, esta norma, a diferencia de las que le preceden, se da a la tarea de realizar una definición del concepto que marcará su ámbito de aplicación material, esto es, el concepto “catástrofe”.

Contrario a lo dispuesto en la ley 9 de 1979 respecto a la realización de planeamientos de operaciones de emergencia en cada circunscripción territorial, la ley 46 de 1988 contempló, más allá de ello, la formulación de un Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres que sirviera de derrotero y guía a las actuaciones regionales. Igualmente, esta norma le da un mayor alcance a la intervención del sector privado respecto al tema de desastres pues permite ampliar la realización del análisis de vulnerabilidad a las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre, e incluyó a la comunidad como sujeto de responsabilidades en dicho sistema.

El decreto 919 de 1989 organiza el SNPAD, creado por la ley 46 de 1988, y en esta labor realiza inclusiones importantes como la consagración de la obligación que tenían las entidades territoriales a incluir dentro de sus planes de ordenamientos territoriales un componente de prevención y atención de desastres. Además, establece la diferenciación entre desastre y calamidad, señalando como tal toda alteración de las condiciones normales de vida de la comunidad que no obstante no revestir la gravedad del desastre es generada por las mismas causas. Finalmente, con el decreto 919 de 1989 se conmina a las dependencias de la administración central y descentralizadas a incluir dentro de sus apropiaciones presupuestales las respectivas partidas para efectos de la prevención y atención de desastres.

De lo anterior se colige que dentro del fragmento cronológico expuesto se presentaron variaciones importantes que progresivamente fueron desarrollando un sistema de prevención y atención de desastres. Así mismo, es de resaltar que durante dicho período existieron figuras que, una vez creadas, se mantuvieron vigentes con leves o inclusive sin ninguna modificación pese al transcurso del tiempo y al cambio de normatividad que ello implicaba, tal es el caso del Fondo Nacional de Calamidades (hoy Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres), del análisis de vulnerabilidad, de la inclusión del sector privado en la materia y del sistema de información como mecanismo fundamental para la identificación del riesgo en el país.

Bibliografía

Banco Mundial y Global Facility for Disaster Reduction and Recovery (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia. Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Recuperado de <http://boyaca.gov.co/SecInfraestructura/images/CDGRD/Documentos%20de%20Interés/Análisis%20de%20la%20Gestión%20del%20Riesgo%20de%20Desastres%20en%20Colombia.pdf>

Correa, L., Fergusson, A., Molina, C. y Vásquez, J. (2009). *La Enseñanza Clínica del Derecho*. Colombia, Medellín: Fondo Editorial Fundación Universitaria Luis Amigó.

“Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano” (1972). Recuperado de <http://www.un.org/es/development/devagenda/sustainable.shtml>

“Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (Cumbre para la tierra)” (1992). Recuperado de <http://www.un.org/es/development/devagenda/sustainable.shtml>

Congreso de la República de Colombia (1979). “Ley N.º 9, por la cual se dictan Medidas Sanitarias”. *Diario Oficial N.º 35308*. Colombia, Bogotá: Congreso de la República.

——— (1988). “Ley N.º 46, por la cual se crea y organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, se otorga facultades extraordinarias al presidente de la República y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial N.º 38.559*. Colombia, Bogotá: Congreso de la República.

Ministerio de Desarrollo (1984). “Decreto N.º 1547, por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades y se dictan normas para su organización y funcionamiento”. *Diario Oficial N.º 36.681*. Colombia, Bogotá: Congreso de la República.

Karen Viviana Rendón Osorio, Jorge Eduardo Vásquez Santamaría

Ministerio de Justicia (1970). “Decreto N.º 1355, por el cual se dictan las normas de policía”. *Diario Oficial N.º 33.139*. Colombia, Bogotá: Congreso de la República.

Presidencia de la República (1989). “Ley N.º 919. Por cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”. *Diario Oficial N.º 38.799*. Colombia, Bogotá: Congreso de la República.

Sarmiento, J. (2015). “Desplazamiento interno por proyectos de desarrollo”. Recuperado de <http://rcientificas.uninorte.edu.co/index.php/derecho/article/view/7824/7237>

Gestión del riesgo de desastres en Colombia: ¿forma de generación de desplazamiento forzado de población?*

Katherine Bustamante González**, Martha Isabel Gómez Vélez***

Presentado: octubre 15 de 2015 – Aprobado: diciembre 11 de 2015

Resumen

El presente artículo recoge la experiencia del caso clínico sobre reasentamiento de población vulnerable en Colombia en el marco de procesos de reubicación de población desplazada, proyectos de desarrollo urbanístico, renovación urbana y programas de prevención y atención al riesgo, especialmente enfocado en el último eje, lo que supone abordar este caso desde la metodología clínica en donde las estudiantes de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA salen de la enseñanza tradicional del Derecho y se enfrentan a un caso real que les ha permitido participar activamente en el litigio estratégico ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). Para ello, en un primer momento se explica el funcionamiento de la gestión del riesgo

* Artículo producto del avance parcial del caso clínico ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) "Procesos de reasentamiento de población vulnerable en Colombia en el marco de procesos de reubicación de población desplazada, proyectos de desarrollo urbanístico, renovación urbana y programas de prevención y atención al riesgo", desarrollado por la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA, coordinada por Jorge Eduardo Vásquez Santamaría y asesorada por la docente Martha Isabel Gómez Vélez y el docente Hernán Darío Martínez Hincapié.

** Estudiante de séptimo semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA) integrante de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA desde noviembre de 2014. Correo electrónico: katherine.bustamante@gmail.com

*** Abogada de la Universidad de Antioquia, Especialista en Derecho Penal de la Universidad EAFIT y Magíster en Derecho de la Universidad de Antioquia. Profesora e investigadora de tiempo completo del área de Derecho Penal en la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA), adscrita al Grupo de Investigación Ratio Juris. Docente de cátedra de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: martha.gomez@unaula.edu.co

de desastre en Colombia y los diferentes eventos que entre los años 2000 a 2014 han marcado la historia de desastres naturales en el país. En segundo lugar se aborda la figura del desplazamiento forzado de la población y cómo ella se desencadena en la inadecuada gestión del riesgo, para poder concluir que este último asunto se le suma a otros fenómenos en el país, para aumentar la cifra de desplazados en Colombia, creciendo las tasas **de vulneración de derechos constitucionales de la ciudadanía**.

Palabras clave: desastres naturales, gestión del riesgo de desastre, reasentamiento de población, desplazamiento forzado, desplazado medioambiental, método clínico.

Disaster risk management in colombia: method of generating forced displacement in the population?

Abstract

This article describes the experiences of the case on resettlement of vulnerable populations in Colombia as part of relocation process of displaced people, urban development projects, urban renewal and prevention and care programs at risk, particularly focused on the last axis, which is dealing with this case from the clinical methodology where students of the Public Interest Law Clinic UNAULA out of traditional legal education and face a real case that has allowed them to actively participate in strategic litigation before the Commission American Commission on Human Rights. For this, at first the operation of the disaster risk management in Colombia and the different events between the years 2000-2014 have marked the history of natural disasters in the country explained. Second figure of forced population displacement as it is addressed and is triggered in inadequate risk management, to conclude that the latter issue is compounded by other events in the country, to increase the number of displaced in Colombia, then increasing rates of violation of constitutional rights of citizens.

Keywords: natural disasters, disaster risk management, population resettlement, forced displacement, environmental displaced, clinical method.

La gestion des risques de catastrophes en colombie: comment generer le deplacement force de la population?

Résumé

Cet article décrit les expériences de l'affaire sur la réinstallation des populations vulnérables en Colombie dans le cadre du processus de réinstallation des personnes dé-

placées, des projets de développement urbain, rénovation urbaine et des programmes de prévention et de soins à risque, en particulier porté sur le dernier axe, qui est consacré à ce cas de la méthodologie clinique où les étudiants de la clinique juridique d'intérêt public UNAULA sortent de l'éducation juridique traditionnel et font face à un cas réel qui leur a permis de participer activement à un litige stratégique devant la Commission interaméricaine des droits de l'homme. Pour ce faire, dans un premier temps le fonctionnement de la gestion des risques de catastrophe en Colombie et les différents événements survenus entre les années 2000-2014 ont marqué l'histoire des catastrophes naturelles dans le pays expliqué. Deuxièmement on analyse le chiffre de déplacements forcés de population et comme elle est adressée et est déclenchée dans la gestion inadéquate des risques, pour conclure que ce dernier problème est aggravé par d'autres événements dans le pays, en augmentant le nombre de personnes déplacées en Colombie et aussi les taux de violation des droits constitutionnels des citoyens.

Mots-clés: les catastrophes naturelles, gestion des risques de catastrophe, de réinstallation de la population, les déplacements forcés, les personnes déplacées, méthode clinique de l'environnement.

La gestione del rischio di catastrofi in colombia: forma di generazione di spostamento forzato della popolazione?

Riassunto

Questo articolo mette insieme l'esperienza del caso clinico sul reinsediamento della popolazione vulnerabile in Colombia nel contesto dei processi di trasferimento della popolazione sfollata, progetti di sviluppo urbano, programmi di rinnovamento urbano di prevenzione e di attenzione al rischio, particolarmente focalizzata sull'ultimo elemento, avvicinandosi dalla metodologia clinica dove studenti parte della Clinica Giuridica d'interesse Pubblico UNAULA. Ci mettono fuori dell'insegnamento tradizionale della legge e assumono faccia a faccia un caso reale che ha permesso a loro di partecipare attivamente in processi strategici contenziosi dinanzi alla Commissione Inter-americana sui diritti umani. Per fare questo, in primo luogo, si spiega il funzionamento della gestione del rischio di disastro in Colombia e diversi eventi che hanno segnato la storia dei disastri naturali nel paese tra gli anni 2000 al 2014. In secondo luogo, la figura dello spostamento forzato della popolazione e come interviene nella gestione inadeguata del rischio, per poter concludere, che questo ultimo punto è aggiunto ad altri fenomeni del paese, per aumentare il numero degli sfollati in Colombia, come conseguenza, il aumento dei tassi di violazione dei diritti costituzionali dei cittadini.

Parole chiave: calamità naturali, gestione del rischio di disastro, reinsediamento della popolazione, sfollamento forzato, metodo clinico, sfollato mezzo - ambientale.

Gestão do risco de desastres na colômbia: forma de geração de deslocamento forçado de população?

Resumo

O presente artigo recolhe a experiência do caso clínico sobre o reassentamento da população vulnerável na Colômbia no marco do processo de localização da população deslocada, projetos de desenvolvimento urbanístico, renovação urbana e programas de prevenção e atenção ao risco, especialmente focalizado no ultimo eixo, o que presume abordar este caso desde a metodologia clínica em onde as estudantes que fazem parte da Clínica Jurídica de Interesse Público e se afrontam a um caso real que lhes têm permitido participar ativamente no litígio estratégico diante a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. Para isto, e um primeiro momento se explica o funcionamento da gestão do risco de desastre na Colômbia e os diferentes acontecimentos que entre os anos 2000 a 2014 têm marcado a história de desastres naturais no país. No segundo lugar se aborda a figura do deslocamento forçado da população e como ela se desencadeia na inadequada gestão do risco, para poder concluir que este último assunto se lhe acrescenta a outros fenômenos no país, para aumentar a cifra de deslocados na Colômbia, alargando então as taxas de vulnerabilidade de direitos constitucionais da cidadania.

Palavras-chave: desastres naturais, gestão do risco de desastre, localização da população, deslocamento forçado, deslocamento meio-ambiental, método clínico.

Introducción

La Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA, al consolidarse como un espacio para la formación académica y la investigación, se compromete con el uso del método clínico, por tratarse de una herramienta de sensibilización y reconocimiento de la realidad social por parte de quienes conforman dicho colectivo, especialmente los estudiantes, para lograr el desarrollo de habilidades y razonamientos que salgan de la esfera de la enseñanza tradicional del Derecho; por lo tanto, se plantea el trabajo

desde la investigación socio- jurídica con perspectiva social y la aprehensión de instrumentos que posibiliten escenarios donde sea posible desarrollar la acción política y el litigio estratégico, en tanto dichas herramientas permiten a fondo la defensa del interés público.

Para poder impactar el entorno y trabajar en pro del interés de la sociedad, la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA participó como peticionaria en conjunto con la Alianza por los Derechos Humanos y la Clínica Jurídica de la Corporación Universitaria Lasallista en audiencia temática ante la CIDH realizada el 19 de marzo del presente año, allí se aborda como eje de discusión los “Procesos de reasentamiento de población vulnerable en Colombia en el marco de procesos de reubicación de población desplazada, proyectos de desarrollo urbanístico, renovación urbana y programas de prevención y atención al riesgo”.

De dicho escenario surge como necesidad, de parte de la CIDH, la ampliación de la información que sustenta las diferentes afirmaciones presentadas por los peticionarios en contra del Estado colombiano; así, el presente artículo encuentra entonces fundamento, pues parte de la idea central que aquí se desarrolla estriba justamente en analizar las diferentes valoraciones que surgen a partir de la observación de la información consignada por la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de cara a vislumbrar la situación de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad por procesos de reasentamiento debido a la ocurrencia de eventos que generan el riesgo de un desastre o emergencia.

En últimas, el presente texto tiene por objeto mostrar cómo la ineficacia del Sistema General de Riesgos y Desastres, en relación con la no protección de poblaciones que se encuentran en estado de vulnerabilidad, contribuye en gran medida al fenómeno de desplazamiento, por cuanto se considera que una ineficaz planificación y ejecución de los diferentes planes de prevención, contingencia, mitigación y atención del riesgo de desastres provenientes de una catástrofe natural o la previsibilidad de estos en zonas determinadas decantan en una vulneración de los derechos humanos.

Funcionamiento del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres

El Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) surge por la expedición de la ley 1523 de 2012, derogando las regulaciones anteriores de la materia, entre ellos, el decreto ley 919 de 1989 y la ley 46 de 1988. La nueva ley tiene

por objeto convertirse en el marco jurídico-político respecto de los siguientes ejes: formulación, ejecución, seguimiento y control a los programas y estrategias para el conocimiento y reducción del riesgo.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) de acuerdo a la Ley 1523 de 2012, plantea por definición que el SNGRD:

Es el conjunto de entidades nacionales del orden público, privado y comunitario que, articuladas con las políticas, normas y recursos, tiene como objetivo llevar a cabo el proceso social de la gestión del riesgo con el propósito de ofrecer protección a la población en todo el territorio nacional en busca de mejorar la calidad de vida, la seguridad y el bienestar de todas las comunidades colombianas.

A su vez, se determina en virtud del principio de corresponsabilidad, que la gestión del riesgo implica que todos aquellos que hacen parte del territorio colombiano deben ser responsables del mismo, de allí que las entidades que componen el sistema tendrán por ejes misionales el conocimiento, la reducción del riesgo y el manejo de desastres, y los demás habitantes del país, en sus actuaciones, deberán tener en cuenta las máximas de precaución y autoprotección.

En la actualidad el SNGRD está compuesto por seis instancias que se caracterizan en su funcionamiento por tener como preceptos rectores la orientación, coordinación y ejecución de las acciones que permitan el funcionamiento del mismo. Dichas instancias, de acuerdo a las definiciones y lineamientos establecidos por la UNGRD, son respectivamente las siguientes:¹

Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo: dicha instancia se encarga de orientar todo el SNGRD, está en cabeza del presidente de la República seguido de sus ministros, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Director de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

UNGRD: coordina todo el Sistema Nacional y dirige, en materia de la gestión del riesgo, desde el cumplimiento de la normatividad interna.

Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo: es el encargado de asesorar y planificar la implementación permanente del proceso de conocimiento del riesgo y está encabezado por el director de la UNGRD, seguido por los directores del DNP, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), el Instituto Colombiano de Geología y Minería (INGEOMI-

1 Esta estructura se puede consultar en: <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

NAS), el Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM), la Dirección General Marítima (DIMAR), la Asociación de Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (ASOCARS), la Federación Nacional de Departamentos (FND) y la Federación Colombiana de Municipios.

Comité Nacional para la Reducción del Riesgo: este asesora y planifica la implementación del proceso de reducción del riesgo de desastres. Se encuentra integrado por el director de la UNGRD, quien lo preside, los directores del DNP, el Consejo Colombiano de Seguridad, ASOCARS, el presidente de la Federación Colombiana de Municipios, la Federación de Aseguradores Colombianos (Fasecolda) y los representantes de universidades públicas y privadas que en sus programas tengan manejo, administración y gestión del riesgo.

Comité Nacional para el Manejo de Desastres: encargado de asesorar y planificar la implementación del proceso de manejo de desastres. Este comité está encabezado por el director de la UNGRD, el director del DNP y los comandantes o directores del Ejército Nacional, la Armada Nacional, la Fuerza Aérea Colombiana (FAC), la Policía Nacional, la Defensa Civil, la Cruz Roja Colombiana y la Junta Nacional de Bomberos.

Consejos departamentales, distritales y municipales para la gestión del riesgo: son las instancias de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento quienes deben garantizar la efectividad y articulación de los procesos de la gestión del riesgo en la entidad territorial que a cada uno le corresponde.

Es de resaltar que el trabajo de cooperación de todas las entidades que hacen parte del sistema no se hace de manera independiente, sino que apunta a la integralidad de las comunidades y sus habitantes, haciéndolos responsables de acciones que permitan la seguridad de todos y cada uno, por tal motivo los ciudadanos no deben olvidar que también son responsables de esta tarea.

Consideraciones sobre la ineficacia del SNGRD

Aparentemente el SNGRD, de acuerdo a su composición tal como se describió en el apartado anterior, es funcional porque cumple con la tarea de desarrollar las diferentes actividades que se le asignan en virtud de la ley 1523 de 2012. Sin embargo, es preciso afirmar que este sistema, no en términos de su estructura, sino de su funcionamiento, por elementos tales como la descentralización, la delegación y los principios de corresponsabilidad y solidaridad, resulta ser ineficaz para una adecuada gestión del riesgo de desastres.

Para desarrollar la crítica que aquí se presenta como tesis central es preponderante realizar una breve contextualización frente a la composición geográfica y demográfica del país, para ello se tomarán los datos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), puesto que se considera que dicho organismo realiza una breve pero completa descripción del Estado colombiano en relación con los eventos y hechos que aquí se abordan.

De acuerdo al BID (2010), la República de Colombia, en términos geográficos, por su ubicación en el continente en sentido suramericano, es un país bastante privilegiado si se tiene en cuenta no sólo su biodiversidad, sino que a diferencia del resto de países del continente es el único que cuenta con salidas tanto al mar Caribe como al océano Pacífico; se encuentra ubicado al noroeste del mismo. Su área terrestre total es de 1.141.748 kilómetros cuadrados y su población a 2014 es de 47.661.790 habitantes,² de lo cual se desprende que su densidad poblacional sea de 43 habitantes por metro cuadrado. Para el año 2005 el 74,3% de la población vivía en áreas urbanas; los principales centros poblados se encuentran ubicados en la región Andina, el Valle del Cauca y la Región Caribe.

Lampis (2010), partiendo de datos arrojados por el IDEAM respecto al territorio colombiano, afirma:

Colombia, debido a su ubicación geográfica, dentro del cinturón de fuego del Pacífico y la Región Andina, permite la afluencia de amenazas por fenómenos naturales relacionados con actividad sísmica y erupciones volcánicas. Igualmente, las condiciones meteorológicas e hidrológicas, propias de un país ecuatorial, hacen que el territorio nacional esté sometido a vientos, lluvias y cambios de temperatura que a la postre son generadores de amenazas por deslizamientos, inundaciones, desbordamientos, avenidas, erosión, sequía, etc. Dicha descripción permite establecer que en Colombia existe una alta probabilidad de amenaza por desastres de origen ambiental (p. 10.)

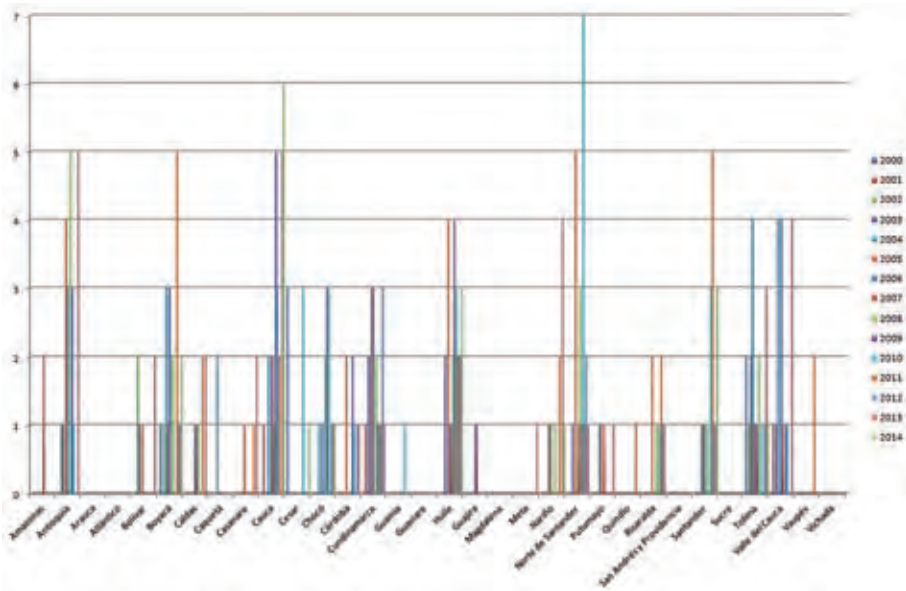
La descripción anterior da una idea de un país que tiene diversas condiciones, tanto geográficas como climáticas, idea que debe servir para observar de manera

2 La información suministrada por el BID daba la cifra de la población colombiana según el censo del año 2005, que correspondía a 42.888.592 habitantes; pero por ser una cifra que aumenta cada año, se toma el dato a 2014 del DANE.

valorativa las cifras arrojadas por la UNGRD respecto a ciertos eventos o riesgos que generan desastres tales como: avalancha, contaminación, deslizamiento, erosión, erupción, granizada, helada, incendio forestal, inundación, marejada, sismo, tormenta eléctrica, vendaval y sequía.

Para el análisis valorativo que se realizará a continuación, sólo se tomarán como categorías a desarrollar los eventos de avalancha, inundación y deslizamiento, puesto que al ser riesgos hidrometeorológicos tienen una fuerte tendencia a presentarse en determinadas zonas del territorio y de una manera histórica tal como se evidencia en los siguientes gráficos.³

Gráfico 3.1 Evento: avalancha



3 Es de anotar que dichos gráficos son producto de las valoraciones realizadas a las cifras que presenta la UNGRD respecto a eventos que representan riesgos y desastres. Así mismo, en estas valoraciones tan solo se presentan consolidados históricos de acuerdo al número de repeticiones que tiene el evento por departamentos; sin embargo, dichos datos también fueron analizados a la luz de las siguientes categorías: número de heridos, número de muertos, número de desaparecidos, número de familias registradas y número de personas registradas.

Gráfico 3.2 Evento: inundación

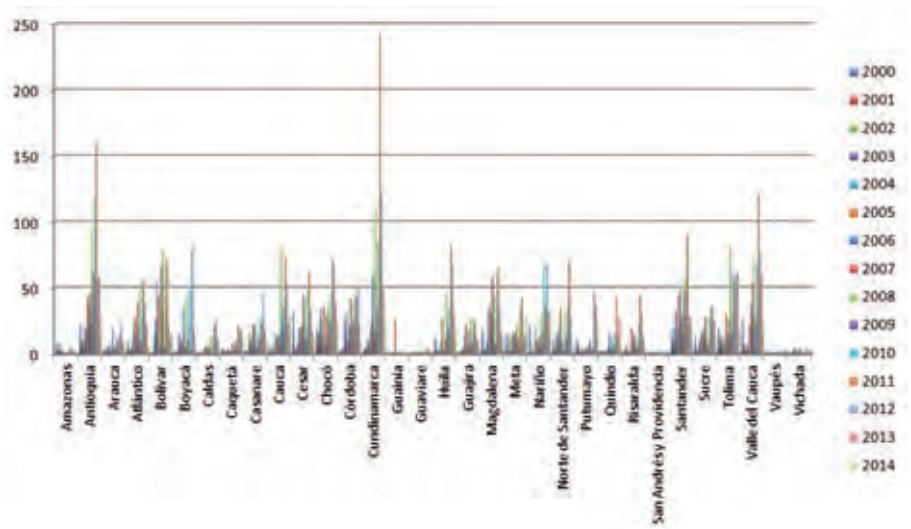
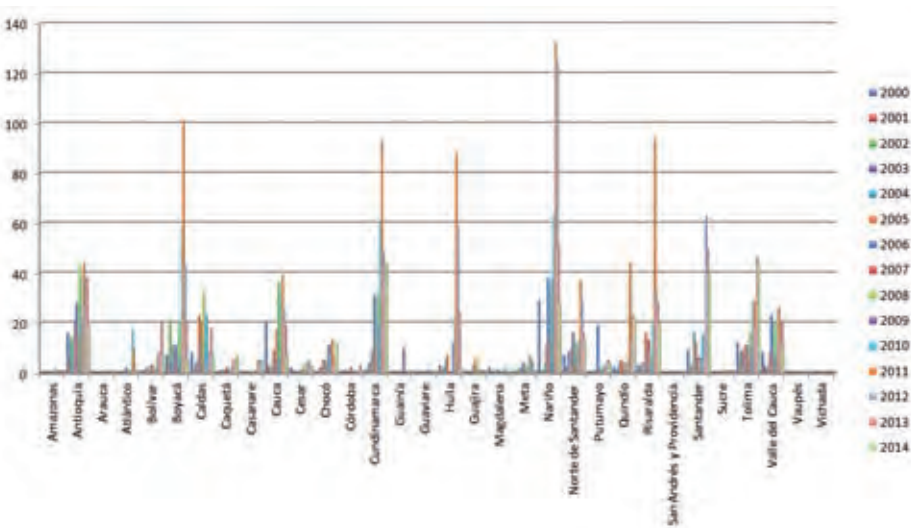


Gráfico 3.3 Evento: deslizamiento



El análisis de dichos eventos, en términos de su frecuencia presentada a través de un consolidado histórico de los años 2000 a 2014, permite avizorar que efectivamente el SNGRD genera que la población del territorio colombiano se encuentre hasta el presente año en condiciones de vulnerabilidad, ya que, de acuerdo a las recomendaciones que realiza para el año 2011 la Defensoría del Pueblo, en el informe defensorial que versa respecto al fenómeno de la niña y las afectaciones y consecuencias que este genera:

Desde hace cerca de diez años, la Defensoría del Pueblo ha formulado una serie de recomendaciones a las entidades responsables para que se proteja el derecho a la prevención de desastres, previsibles técnicamente, de las personas que han sido afectadas por las manifestaciones climáticas extremas que de forma recurrente se presentan en el país. A pesar de ello, poco se ha avanzado en los aspectos básicos de prevención, por lo cual se puede decir que estas catástrofes son —*tragedias anunciadas*— debido a que no se han implementado las medidas de fondo o estas han tardado mucho tiempo en adoptarse. Si bien los desastres naturales no se pueden evitar en la mayoría de los casos, sus impactos se pueden reducir si se está preparado para ello, y el país ha demostrado no estarlo (Defensoría del Pueblo, 2011, p. 2).

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) plantea, respecto del caso colombiano, que históricamente el país se ha visto inmerso en una lógica en la cual la afectación por riesgos naturales ha sido una constante, afirmación que sustenta lo que en este apartado se expone y que se comprueba en las denominadas tragedias de “Tierradentro”⁴ y el terremoto que se presentó en el “Eje Cafetero” del departamento del Quindío.⁵

Esta lógica de alto “impacto” en materia de riesgos naturales que pueden presentarse en el territorio se une al tenor de los datos del BID, organismo que en cola-

4 Terremoto ocurrido en Tierradentro (departamento del Cauca) el 6 de junio de 1994, dejando aproximadamente 1.100 muertos, 1.600 familias desplazadas y 40.000 hectáreas de tierra destruida. Tierradentro es una región cultural y arqueológica habitada en su mayoría por indígenas (para ampliar esta información véase <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-911412>).

5 Terremoto ocurrido el 25 de enero de 1999, cuyo epicentro fue el municipio de Córdoba en el departamento del Quindío, a 11 kilómetros de Armenia (capital del departamento); ciudad que se vio gravemente afectada por este evento que tuvo 20 segundos de duración y con una intensidad de 6,2 en la escala de Richter y 15 kilómetros de profundidad. Ha sido uno de los eventos naturales que mayores costos sociales le han dejado al país (para ampliar esta información véase http://www.desenredando.org/public/varios/2007/varios_omar/ERNDdesastres_Colombia_LaRed.pdf).

boración con dicha comisión en el documento de estudio de caso desarrollado por Colombia Humanitaria, afirma que:

Colombia es un país altamente vulnerable a las afectaciones causadas por desastres naturales de distinta índole. De acuerdo con estimativos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el país es “uno de los más vulnerables a los desastres naturales en América Latina, con más de ocho de cada diez colombianos ubicados en zonas propensas a desastres y el 87% del Producto Interno Bruto (PIB) del país en riesgo de tales eventos. Más de 150 desastres naturales han afectado a Colombia en los últimos cuarenta años, cobrando la vida de más de 32.000 personas y afectando a más de doce millones (Colombia Humanitaria, s.f., p. 150).

Pues bien, en consonancia con la información presentada por ambos organismos, puede afirmarse de manera categórica que la condición de vulnerabilidad del país se encuentra enmarcada en la no concreción de políticas efectivas que deriven en una fuerte y eficaz atención del riesgo, ya que al tenor de diferentes posturas que devienen tanto de la esfera gubernamental como de ámbitos técnicos, el país aún continúa con una tendencia de suerte “reactiva”, es decir, que sólo reacciona cuando ya el evento se ha presentado a pesar de su posible previsibilidad o constancia en determinados departamentos del territorio tal como puede verse en las gráficas anteriores, respecto a departamentos tales como Antioquia, Bolívar, Chocó, Cundinamarca, Santander y Tolima, los cuales frente al evento inundación presentan como distintivos los siguientes parámetros:

- 1) Que dichos departamentos, en el período histórico conformado por los años 2007 a 2012, tienen un fuerte aumento visibilizado en la cantidad de repeticiones que se presentan, ejemplo de esto es que en los departamentos de Antioquia, Cundinamarca, Santander y Tolima tienen un aumento porcentual entre 20 y 30 repeticiones anuales.
- 2) Por otra parte, es de anotar que departamentos como Antioquia y Cundinamarca cuentan con una buena capacidad técnica y financiera respecto a la ejecución de planes y proyectos que versan frente a la gestión de riesgo de desastres; a pesar de esto, dichos departamentos son los que más registros aportan al consolidado histórico nacional respecto a los eventos inundación y avalancha.

Ahora bien, la relación vulnerabilidad-previsibilidad-afectación a la población, en primer lugar, deberá explicarse que se entiende por vulnerabilidad y riesgo de desastre en aras de ilustrar la tesis crítica que aquí se plantea, por cuanto su finalidad es mostrar que existe una falta de atención, previsión y ejecución en la gestión del riesgo de desastres, porque desde dichas categorías de análisis es posible concluir que el sistema no logra atender de manera real las necesidades que surgen producto de una ineficaz gestión del riesgo de desastre en tanto no comprende ni lleva al análisis de factores concretos la relación población-vulnerabilidad-afectación respecto de un territorio determinado.

Por vulnerabilidad, de acuerdo a los indicadores de gestión del riesgo del BID (2010) presentados para el caso Colombia en 2010, se entiende que:

La vulnerabilidad está íntimamente ligada a los procesos sociales que se desarrollan en las áreas propensas y usualmente tiene que ver con la fragilidad, la susceptibilidad o la falta de resiliencia de la población ante amenazas de diferente índole. En otras palabras, los desastres son eventos socio-ambientales cuya materialización es el resultado de la construcción social del riesgo (p. 1).

Lo anterior, en consonancia con Hernández (2010): “la configuración total de condiciones objetivas y subjetivas de existencia, históricamente determinadas y protagonizadas por sujetos colectivos concretos, que originan o acentúan su predisposición ante ciertas amenazas y potencializan la acción agresora de estas últimas”. Dicha concepción de vulnerabilidad, tal como se plantea en el documento “Resumen ejecutivo. Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas” (2012), puede verse reflejado en la postura que dicho documento asienta en tanto observa que en el Estado colombiano no logra verse materializada, a grandes rasgos, una política de gestión del riesgo de desastres, razón que se identifica desde la no implementación de los diversos instrumentos que posee la ley 1523 de 2012 que deberían funcionar de manera armónica en términos del principio de colaboración.

Así entonces, la relación planteada entre población-vulnerabilidad-afectación y vulnerabilidad-afectación tiene su fundamento en el hecho de que gran parte del territorio que compone el país se encuentra expuesto a diferentes fenómenos que aquí se han denominado eventos, tales como inundación y movimientos en masa; información que, de manera adicional, se constata al analizar las regiones que se encuentran

más propensas a que dichos eventos se presenten en la zona de su ubicación, para el caso de dichos fenómenos se reconocen como Región Andina y la Región Pacífica. Al respecto de esto se menciona la información suministrada por los organismos ya mencionados en el Resumen Ejecutivo previamente citado, que se compagina con la presentada en los gráficos presentados.

De la distribución del nivel de exposición de la población a fenómenos como inundaciones, sismos y movimientos en masa, se concluye que el 86% está expuesto a una amenaza sísmica alta y media, el 28% a un alto potencial de inundación y el 31% a una amenaza alta y media por movimientos en masa. Mientras que en términos del área, el 36% del territorio colombiano se encuentra expuesto a amenaza sísmica alta, principalmente en la regiones Pacífica y Andina (departamentos del Huila, Chocó, Valle del Cauca, Nariño, Risaralda, Cauca y Quindío), lo que significa que 960 municipios, entre ellos los de mayor población, están expuestos; el 12% del territorio nacional se localiza en áreas con una mayor susceptibilidad a inundaciones, distribuidas en 79 municipios, principalmente en los departamentos del Valle del Cauca, Atlántico, Cundinamarca, Magdalena, Antioquia, Córdoba, Cesar, Cauca y Meta. Por otro lado, el 18% del territorio nacional se encuentra ubicado en zonas de amenaza alta por movimientos en masa, especialmente en los departamentos de Quindío, Risaralda, Caldas, Nariño, Cauca, Arauca, Meta, Huila, Cundinamarca, Boyacá, Tolima y Santander (Banco Mundial, 2012, p. 9).

De otro lado, respecto a la capacidad institucional de acuerdo a las relaciones ya planteadas, en consonancia con el documento del BID que se viene abordando, es preciso denotar que el Estado colombiano falla desde puntos clave tales como: la estrategia de fijación de factores como la asignación de grandes responsabilidades y funciones en diferentes organismos e instancias territoriales sin haber logrado solventar los vacíos existentes que devienen de la antes denominada “Dirección de Gestión del Riesgo”, hoy consolidada como UNGRD, por otro lado no se realiza un análisis real y aterrizado en términos de las debilidades, oportunidades, fortalezas y amenazas con las que cuentan no sólo los territorios, sino los departamentos que en estos se ubican, como es el caso de los departamentos que hacen parte de la región de la Orinoquía, porque además de contar con adversas condiciones climáticas, sufren de la falta de presencia del Estado y del fenómeno del conflicto armado interno, de allí que respecto de la implementación de la nueva forma de enfrentar estos eventos en el

país a través del SNGRD no se vislumbra de forma clara la poca o mediana capacidad de acción en cuanto a la ejecución y los recursos frente a diversos proyectos.

Además, se encuentra la falta de articulación entre los diferentes entes institucionales descentralizados como son las Corporaciones Autónomas Regionales (CAR) y las gobernaciones, así como la no incorporación de la gestión del riesgo de desastres en los planes de ordenamiento territorial, elemento fundamental para que esta gestión opere de manera adecuada, completa y armónica.

De lo anterior se desprende que el enfoque, por lo menos en el ámbito urbano, deje como resultado una población vulnerable que actualmente se encuentra expuesta a varios de los eventos que ya se han mencionado previamente, tal como se plantea en el Resumen Ejecutivo: Análisis de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, en palabras de Díaz (2007):

En las ciudades colombianas se identifica un contexto de una elevada exposición a diferentes fenómenos potencialmente peligrosos, donde progresivamente se ha avanzado en la ocupación de zonas no aptas para garantizar un proceso sostenible del territorio, condicionando a la población a altos niveles de amenaza. Sin embargo, adicional a los factores de exclusión espacial, también se reconocen factores de exclusión económica y social, encontrando una correlación con la concentración de las condiciones de riesgo. Los entes territoriales municipales deben responder a diferenciales en la calidad de vida, tanto en las zonas urbanas como en las rurales. Muchos de ellos no se encuentran preparados para atender las necesidades básicas de sus habitantes en temas como vivienda, empleo, cobertura de servicios públicos, educación, salud y transporte (p. 11).

Dicha tesis se apoya en los fundamentos esbozados por la Defensoría del Pueblo (2011), en el ya mencionado informe defensorial; los hechos que allí se relatan plantean como dificultad la falta de coordinación entre las diferentes instituciones que están dentro del sistema y a la vez la falta de planeación a nivel de las esferas locales, departamentales, regionales y nacionales:

A pesar de los avances, la atención inmediata y la ayuda humanitaria han sido insuficientes debido a factores como la baja capacidad institucional de las regiones, la falta de coordinación entre el nivel central de planeación y el local operativo y, en parte, el desconocimiento de las verdaderas necesidades de las personas afectadas (p. 4).

Por otra parte, y para continuar con el análisis de las relaciones expuestas a la luz de la ineficacia del SNGRD, desde una arista más técnica se tiene en cuenta que los eventos tomados para este análisis se configuran como constantes, desde aspectos como la vulnerabilidad e intensidad que se presentan producto del evento, concebido como amenaza, tal como lo plantean Chardon y González (2002) al citar al grupo de investigación GRAVITY:

El grupo de investigación GRAVITY (2001) define la amenaza como un fenómeno potencial que amenaza [sic] el ser humano y su entorno. Los autores precisan que en el caso de una amenaza de origen natural, dicha amenaza corresponde a la interacción potencial entre el hombre y eventos naturales externos y representa la probabilidad de un evento. Matemáticamente, el grupo define el concepto de la siguiente manera:

$$\text{Amenaza} = \frac{\text{Evento}i \times \text{Severidad}i}{\text{Lapso de tiempo entre evento y evento}}$$

Donde la Severidad corresponde a la dimensión espacial afectada por el evento (*size*) y a la energía y magnitud (*strength*) de dicho evento (p. 5).

La fórmula esbozada, desde un análisis de carácter cuantitativo respecto de los eventos que se presentan en los gráficos y de manera particular como se proyecta por ejemplo en el evento de inundación, ya que este se concibe como un fenómeno indeterminado de carácter constante, aseguraría respecto de los años 2007 a 2012, período de tiempo denominado como “Ola invernal” producto del “fenómeno de la niña”, que tal como lo afirman diferentes agencias de prensa, en el caso del presente texto se toma la presentada por el periódico digital de la Universidad Nacional, que informa el 12 de abril de 2009 respecto del año 2007 las devastadoras consecuencias y afectaciones resultantes de eventos puntuales tal como el de Inundación frecuente para dicho año.

Estas inundaciones iniciadas desde mayo de 2007 han sido consideradas como un evento máximo, dado el nivel alcanzado por las aguas desbordadas, la numerosa migración que generaron y las inmensas pérdidas materiales y económicas que se acumularon. El número de afectados por el invierno en ese año llegó a la preocupante cifra de 2.387.000 personas. Pero, en el año 2008, la intensidad del invierno continuó y, solamente la segunda temporada inver-

nal, afectó a dieciocho departamentos, siendo de nuevo los más afectados: Córdoba, Sucre, Atlántico, Bolívar, Santander, Cundinamarca, Caldas y Nariño. La actual intensificación de lluvias en marzo de 2009 ya afecta a diecinueve departamentos y al Distrito Capital (Agudelo, 2009).

De allí que, lo que se desprenda en palabras de la CEPAL (2006) sea lo siguiente:

El evento más frecuente en Colombia es la inundación. Su análisis, tal como se señala en la sección de desastres menores, no debe hacerse de la misma manera que para otros sucesos súbitos y no se cuenta con información apropiada que facilite su análisis [sic]. En realidad sería necesario más que hacer un análisis probabilista estimar el impacto acumulado de este tipo de eventos en períodos de años, lustros o decenios, dado que afectan gravemente los medios de sustento de la población de más bajos ingresos (tanto rural como urbana); lo que influye notablemente en su desarrollo (p. 150)

Finalmente, lo que se evidencia a partir de las aristas planteadas por el Banco Mundial, el BID, la CEPAL, como la técnica desarrollada por el grupo de investigación, en conjunción con la tesis que aquí se revisa con base en el trabajo clínico, es necesario especificar, en primer lugar, que en Colombia, tal y como se refleja en el documento *Estudio de caso. Colombia humanitaria*, eventos tales como la erupción y el sismo han tenido mayor atención tanto por parte de la institucionalidad como por los medios de comunicación en general, en contraposición con otros eventos con mayor número de frecuencia como los eventos de carácter hidrometeorológicos, es decir: avalanchas, deslizamientos, incendios y sequías:

El mismo documento estima que estos desastres dejaron en su conjunto un saldo de 28.258 vidas humanas perdidas, 395.347 personas afectadas y 2.947 millones de dólares de 2006 en daños y pérdidas. En este mismo periodo, los eventos de baja densidad como deslizamientos, inundaciones y otros fenómenos cobraron la vida de 9.954 personas, un número sustancialmente menor, pero afectaron cerca de 14,8 millones de personas y dejaron daños y pérdidas por 2.794 millones de dólares en 2006. El Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia (IDEAM), relaciona estos desastres provocados por eventos hidrometeorológicos (inundaciones, deslizamientos, avalanchas, sequías, incendios, entre otros) con drásticas variaciones en el régimen de lluvias que han causado sequías extremas y lluvias extraordinarias

en diferentes regiones. Lo anterior pone en evidencia que a pesar de que los eventos sísmicos y volcánicos han acaparado la atención de las instituciones del Estado, la prensa y la población en general, la vulnerabilidad del país ha sido históricamente igual o más alta frente a los efectos de eventos hidrometeorológicos como inundaciones, avalanchas, deslizamientos o incendios que han afectado de manera sistemática grandes porciones de la población (Colombia Humanitaria, s.f., p. 150).

En segundo lugar, es fundamental dejar por sentado que la ineficaz gestión del riesgo de desastres puede visibilizarse en las cifras arrojadas por la misma UNGRD en 2015, tal como lo informa el periódico *El Tiempo* en su nota digital de 25 de mayo del presente año:⁶

Según el Banco Mundial, tres de cada diez colombianos están potencialmente amenazados por algún evento natural. Las cifras indican que el 36% del territorio está en situación de amenaza sísmica alta, el 28% en alto potencial de inundación y el 18% en riesgo elevado de enfrentar movimientos en masa o deslizamientos.

Para este último, el riesgo se concentra en áreas de la región andina como Boyacá (74%), Cundinamarca (65%), Risaralda (61%) y Caldas (59%). También, en las vertientes de los ríos Cauca y Patía.

Si se compara este dato con la población proyectada por el Dane al 2015, equivale a decir que el 26% de la población se ha enfrentado a una emergencia.

El país sufre más por las inundaciones, sobre todo en el oriente, en las llanuras cercanas a los ríos Orinoco y Amazonas, pero principalmente en los valles asociados con el río Magdalena, la depresión momposina, los valles de los ríos Sinú y Alto San Jorge; en las tierras bajas cercanas al río Atrato, el Chocó, y los deltas de los ríos San Juan, Telembí, Patía y Mira (Silva, 2015).

En tercer y último lugar, y recurriendo nuevamente tanto a las agencias de prensa como al Banco Mundial, y muy relacionado con el desarrollo del trabajo clínico respecto de las valoraciones que se le hicieron a la información presentada por la

6 Los datos presentados en dicha noticia se convalidan con los que se relacionan en los gráficos de este texto, dado que los departamentos donde se dan dichos eventos coinciden de manera consecutiva para el lapso de tiempo comprendido por los años 2007 a 2013.

UNGRD desde las categorías de análisis de recolección de datos: familias registradas y personas registradas, es posible adelantar, a manera de conclusión, que la ineficacia del SNGRD se encuentra latente en las cifras de la población en condición de vulnerabilidad al 2015, argumento que se afina en:

Según Planeación Nacional, entre el 2006 y el 2014, más de 12 millones de personas han sido reportadas a la Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) como afectadas por fenómenos de origen natural.

Si se compara este dato con la población proyectada por el Dane al 2015, equivale a decir que el 26 por ciento de la población se ha enfrentado a una emergencia. (Silva, 2015)

Desplazamiento forzado derivado de la gestión del riesgo en Colombia

El desplazamiento forzado puede entenderse, como lo han definido organismos nacionales e internacionales, como aquel fenómeno que:

[...] desplazada toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas, con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno, disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los derechos humanos, infracciones al derecho internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar o alteren drásticamente el orden público (Congreso de la República de Colombia, 1997).

De la definición anterior se puede extraer que, en términos generales, se entiende que el desplazamiento forzado se genera por situaciones de violencia y en el marco del conflicto interno colombiano y sólo en esta medida se ha asociado al desplazamiento como una de las causas de riesgos y desastres, pues las personas que llegan desplazadas de otros lugares, por esos eventos de violencia que menciona el artículo anterior, se asientan en zonas periféricas y de riesgo, en las que finalmente se desemboca en algún tipo de desastre, pero no se ha desarrollado en extensión la relación de causa y efecto que existe entre la gestión del riesgo de desastre y el desplazamiento

forzado, lo que genera una revictimización de la población por una nueva situación de reasentamiento de la misma, lo que a su vez contribuye con la afectación de otros derechos, asunto que se desarrollará más adelante, debido al desarraigo que se genera en las personas víctimas de los desastres naturales.

Este fenómeno supone el socavamiento de la personalidad y el aspecto psicológico de los ciudadanos, ya que no pueden desarrollar su vida de manera libre y tranquila en el lugar donde habitan y en donde las personas suelen encontrar el sentido de la existencia. Lo que genera el desplazamiento es una fuerte representación en las personas que logra que ellas naturalicen la violencia como práctica cultural dada. Así, expresa Jaimes (2014) sobre el desplazamiento:

también se define como una clase de movimiento poblacional compulsivo que genera en el interior de los países situaciones que repercuten en la seguridad de las personas, y que de manera exclusiva se convierten en un fenómeno con connotaciones demográficas, sociológicas y políticas que afectan gravemente tanto al grupo humano (desplazados) como a los Estados donde acontece, con la característica de que dichos desplazamientos son internos, en masa y por lo general se presentan en los países donde los recursos económicos son mínimos y no hay garantías para la supervivencia (p. 259).

De lo dicho hasta ahora se puede entender que el desplazamiento es generado primordialmente por el conflicto armado, pero este escrito viene mostrando cómo los riesgos de desastres ambientales y naturales y su inadecuada gestión pueden ocasionar también el fenómeno aquí estudiado; por ello es pertinente citar la definición presentada por la Asociación Internacional para el Estudio de la Migración Forzada que amplía el concepto de desplazamiento así: “término general que se refiere a los movimientos de refugiados y de personas internamente desplazadas (aquellos desplazados por conflictos), así como las personas por desastres naturales o ambientales, desastres químicos o nucleares o proyectos de desarrollo” (International Association for the Study of Forced Migration, 2012).

En este mismo sentido Jaimes (2014) retoma la definición del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), expresando que son desplazadas:

Las personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o a huir de su lugar de residencia habitual, con el fin de evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de

violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal, internacionalmente reconocida (p. 261).

Frente al aumento de los eventos (naturales o causados por las personas) se ha desencadenado una postura a nivel internacional que habla de desplazados o refugiados medioambientales como “aquellas personas que se han visto obligadas a huir de sus hogares como consecuencia de los efectos de ‘desastres naturales o causados por el ser humano’ o para evitarlos” (Wood, 2015, p. 23). Esto indica que el concepto de desplazamiento forzado ya no hace referencia únicamente al asunto de los conflictos armados internos, pues aunque sigue representando una cifra importante los eventos que generan desastres van en aumento y empezarán a ser una cifra cada vez más relevante si se atiende al estado de deterioro continuo que sufre el medio ambiente y la inadecuada previsión de fenómenos que dejarán de ser la excepción para convertirse en la regla. Así, léase a Brende y Burkhalter (2015):

Las previsiones indican que los fenómenos atmosféricos extremos sin precedentes podrían convertirse en la norma y no en la excepción. En todo el mundo, la súbita aparición de desastres como terremotos, inundaciones, desprendimientos de tierra y tormentas tropicales desplazó alrededor de 165 millones de personas entre los años 2008 y 2013. Por eso es posible que estos peligros relacionados con el clima —tanto los súbitos como los de evolución lenta— en combinación con la urbanización acelerada, el crecimiento de la población y la pobreza y las vulnerabilidades sociales preexistentes hagan que los desplazamientos y la migración aumenten en el futuro, incluso a través de las fronteras internacionales (p. 4).

De lo anterior puede predicarse que el concepto de desplazado medioambiental es un concepto relativamente nuevo y que en el país su desarrollo es aún incipiente, pero desde lo internacional se ha ido abriendo la puerta al desarrollo doctrinal de esta figura. Un ejemplo es la revista *Migraciones forzadas*, ya que la totalidad de su número 49 de junio de 2015 está dedicado a “Desastres y desplazamiento en un clima cambiante” con la presencia de unos treinta y seis artículos sobre el tema. Dentro de estos escritos se encuentra la exposición sobre la Iniciativa Nansen⁷ que surge en 2012 por los gobiernos de Suiza y Noruega, porque el Derecho Internacional no traía

7 La iniciativa recibe este nombre por el noruego Fridtjof Nansen (1861-1930), ya que este explorador y científico vio en sus expediciones la situación en la que se encontraban muchas personas que tenían que huir de sus hogares (no sólo por asuntos ambientales). Sus últimos años de vida los dedicó a su labor como primer Alto Comisionado para los refugiados a partir de 1921 (Kálin, 2012).

ninguna previsión frente a las personas que se veían obligadas a huir de sus hogares por desastres naturales y que por ello cruzaban las fronteras sin ninguna garantía, lo que los convertía en desplazados medioambientales (Kälin, 2015, p. 5).

Adicional a las experiencias internacionales en el tema de los refugiados y desplazados medioambientales, de los cuales en este escrito sólo se mencionan algunos ejemplos, también en Colombia, a pesar de tener un desarrollo incipiente, se han presentado algunas propuestas sobre la figura del desplazamiento ambiental forzado, incluso enfocadas a regiones específicas del país. Ejemplo de ello es la investigación de catorce académicos en la Universidad La Gran Colombia de Armenia, que definen este fenómeno así:

La investigación sobre el fenómeno del desplazamiento ambiental y, específicamente, aquel desplazamiento de personas o grupos humanos cuyos factores desencadenantes se asocian al cambio climático, constituye en Colombia una problemática que hasta ahora está empezando a ser tratada tanto en los espacios académicos como gubernamentales. Para precisar el campo problemático de que trata este fenómeno, diremos que se refiere al desplazamiento humano provocado por razones asociadas a eventos hidrometeorológicos, variabilidad climática, degradación ambiental, escasez o pérdida de recursos naturales, intervención estatal en zonas convertidas en territorios de riesgo (Kälin, 2008) o efectos antrópicos en el territorio, derivados del desarrollo de megaproyectos mineros o de infraestructura, todo lo cual, en un espectro amplio, tiene relación con el cambio climático (García, Aguirre y Álvarez, 2014, pp. 48-49).

En este sentido, y continuando con las afirmaciones iniciales de este escrito, es necesario afirmar de manera general que el desplazamiento forzado de la población también se encuentra intrínsecamente relacionado con la inadecuada gestión del riesgo de desastres, partiendo de dos premisas:

- 1) Generalmente, aquellos eventos que se conciben como riesgos, como es el caso colombiano visibilizado desde los eventos: inundación, avalancha y deslizamiento, no son producto solamente de la naturaleza o producto del cambio climático; por el contrario, tiene que ver con diversas condiciones de índole político, económico y social frente a la población vulnerable no sólo respecto de dichos eventos, sino desde sus condiciones de vida, esto

reflejado como lo plantea Piers (Piers, Terry, Davis y Wisner, 1996) en la distribución de ingresos y riquezas de dichas comunidades:

Muchos aspectos del medio ambiente social se reconocen fácilmente: la población vive en situaciones económicas adversas que la llevan a habitar partes del mundo que se ven afectadas por amenazas naturales, sean áreas de inundación de los ríos, laderas de volcanes o zonas sísmicas. Pero hay muchos otros factores políticos y económicos menos obvios que están tras el impacto de las amenazas.

Estos incluyen la forma como están distribuidos los activos y los ingresos entre diferentes grupos sociales y varias formas de discriminación que se presentan en la asignación de bienestar (que incluye el socorro) (p. 10).

- 2) En segundo lugar, y relacionado con la premisa anterior, cabe anotar que los territorios donde se encuentra dicha población vulnerable están íntimamente relacionados con los factores determinantes en términos de lo que se denomina conflicto armado interno, de allí que lo que se plantea es que efectivamente el desplazamiento forzado va de la mano de una ineficaz gestión del riesgo por parte del Estado, quien es el llamado no sólo a garantizar un medio ambiente sano, sino que debe propender en el desarrollo de esto por tender a la sostenibilidad en términos del hábitat y del ambiente. En consonancia con el texto, lo que puede aseverarse es que el desplazamiento entrelazado con la gestión de riesgos y desastres presente una relación directamente proporcional en la medida en que si esta gestión no se realiza desde parámetros reales que pasen por mirar más allá de una perspectiva geográfica se aumentarán las condiciones de vulnerabilidad de los grupos afectados históricamente por eventos naturales, ya que estos vivirán bajo el paradigma de decisión: “o se busca una fuente de sustento o se trata de sobrevivir al riesgo”.

Las causas de fondo reflejan la distribución del poder en la sociedad. La gente que es económicamente marginal (como los invasores urbanos) o que vive en ambientes

“marginales” (aislados, áridos o semiáridos, costaneros o ecosistemas forestales) tiende también a ser de importancia marginal para aquellos que tienen poder económico y político (Blakie y Brookfield 1987, pp. 21-23; Wisner, 1976b, 1978b, 1980). Esto crea dos fuentes de vulnerabilidad para esos grupos. En primer lugar, su acceso a medios de vida y recursos que son menos seguros y provechosos tiene posibilidades de generar mayores niveles de vulnerabilidad. En segundo lugar, tienen probabilidades de ser una baja prioridad para intervenciones del gobierno que traten de mitigar las amenazas (Piers, *et al.*, 1996, pp. 29-30).

Frente a lo anterior, se puede aducir que el desplazamiento forzado de población, también ocasionado por la inadecuada gestión del riesgo, lleva a la vulneración de los derechos constitucionales, como el derecho a una vivienda digna, la imposibilidad de ejercer derechos sociales y políticos, entre otros, además de afectar la dignidad humana, porque a través de dicho fenómeno se causa el desarraigo. En este sentido expresa Jaimes (2014):

Al iniciarse el desplazamiento la persona no encuentra una integración política, pues ha sido excluida, y la justificación de esta discriminación en la condición en que se encuentra (desplazado) le bloquea el acceso al espacio público y lo reduce a una condición atomista e individual que le niega el reconocimiento de sus derechos y no le permite el acceso a la acción colectiva (reunión, asociación, huelga (p. 260).

Conclusiones

De acuerdo a lo planteado en el presente texto y a la luz de los gráficos presentados se afirma que en el país existen eventos que si bien no cobran relevancia a la luz de la opinión pública determinan la gran vulnerabilidad de las poblaciones frente a una no eficaz gestión del riesgo; muestra de ello son los datos arrojados por los eventos de carácter hidrometeorológico, de allí que en consonancia con posturas como las del Banco Mundial, dichos eventos a diferencia de sismo, erupción volcánica entre otros, se encuentran asociados a la intervención humana y las consecuencias que la misma genera en lo que puede denominarse deterioro ambiental.

La vulnerabilidad entendida como la falta de resiliencia de las comunidades ante eventos generadores de riesgos y desastres se encuentra íntimamente relacionada no sólo con la falta de previsión ante efectos socioambientales que pueden ser prevenidos y mitigados por el Estado si se tienen en cuenta, de manera real y aterrizada, las debilidades, oportunidades, amenazas y fortalezas para el desarrollo de una efectiva y armónica gestión del riesgo.

Los eventos como generadores de vulnerabilidad pasan por la transversal de la ineficacia del sistema y la falta de “memoria” de la institucionalidad que puede denotar una falta de gobernabilidad, en tanto como demuestran los gráficos, eventos como los movimientos en masa e inundación pueden verse a la luz de sus efectos en años previos a grandes tragedias, tal como sucedió en 2011 durante la “Ola invernal”, como la ruptura del “Canal del dique” en el departamento del Atlántico, que dan cuenta de la falta de coordinación, planeación y ejecución frente a la materia referida.

El fenómeno de desplazamiento forzado, definido y regulado por instituciones nacionales e internacionales, se ha entendido desde dos perspectivas, una más restringida en el sentido de comprender el desplazamiento como una consecuencia de los conflictos internos en cada país y una amplia, que es la que defiende este escrito, ya que entiende este fenómeno como un resultado que surge de múltiples causas, entre ellas también se pueden incluir las problemáticas ambientales, los desastres naturales y los proyectos de desarrollo.

Se ha convertido en un fenómeno tan común el desplazamiento por las daños ambientales que a nivel internacional se han desarrollado los conceptos de desplazado y refugiado medioambientales, estableciéndose que cada vez serán más los eventos que producen desastres por el actual deterioro ambiental, sumado a la ejecución acelerada de procesos de desarrollo urbano y la pobreza de un importante número de la población.

En Colombia la inadecuada gestión del riesgo, que no se ve reflejada en la ausencia de normas e instituciones, sino en la ineficacia de las mismas, asunto que puede considerarse más grave aún, puede desencadenar, y lo ha hecho, en la generación de desplazamiento forzado de población, sumándosele a otra cantidad de causas que han ocasionado que Colombia sea uno de los países con mayor cifra de este fenómeno, así lo establecen diferentes organismos, por ejemplo el International Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2014) al informar que en lo que respecta al desplazamiento interno de población este país presenta “la más grave y prolongada

crisis humanitaria de América”, además de ocupar el segundo lugar en todo el mundo, después de Sudán.

Por todo lo anterior, no sólo es necesaria sino plausible la intervención de la CIDH al citar al Estado colombiano a la ya realizada Audiencia Pública del 153 Período de Sesiones en octubre de 2014 para verificar la situación de desplazamiento forzado en este país, por razones de conflicto armado interno, proyectos de desarrollo y gestión del riesgo de desastres, ya que el desplazamiento no se debe justificar en ningún motivo, ni siquiera legítimo, tal como lo expresa la Convención Americana de Derechos Humanos al establecer que “el desplazamiento incluye diferentes supuestos de hecho más allá del hecho de la violencia armada” (Sarmiento, 2015, p. VII).

Bibliografía

Agudelo, O. (2009). “Inundaciones en Colombia: un desastre que no es natural”. *Un Periódico*. Recuperado de <http://www.unperiodico.unal.edu.co/en/dper/article/inundaciones-en-colombia-un-desastre-que-no-es-natural.html>

Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2010). “Indicadores de riesgo de desastre y de gestión de riesgos: programa para América Latina y el Caribe”. Recuperado de <http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=35160024>.

Banco Mundial (2012). “Resumen ejecutivo. Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia: un aporte para la construcción de políticas públicas”. Recuperado de http://www-wds.worldbank.org/external/default/WDSPContentServer/WDSP/IB/2012/07/03/000020953_20120703135517/Rendered/INDEX/701030ESWOP1290ESTIONODELORIESGOweb.txt.

Brende, B. y Burkhalter, D. (2015). “Prólogo”. *Migraciones forzadas* (49), pp. 4-6.

CEPAL (2006). “Gestión de riesgos en Colombia: Capítulo V”. Recuperado de <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/33658/colombiacapv.pdf>

Chardon, A. y González, J. (2002). “Amenaza, vulnerabilidad, riesgo, desastre, mitigación, prevención: primer acercamiento a conceptos, características y metodologías de análisis y evaluación”. Recuperado de <http://idea.unalmz.edu.co/documentos/Anne-Catherine%20fase%20I.pdf>.

Colombia Humanitaria (s.f.). *Estudio de caso. Colombia humanitaria*. Bogotá: Fondo Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Recuperado de http://www.colombiahumanitaria.gov.co/FNC/Documents/2014/estudio_caso.pdf

Congreso de la República de Colombia (1997). “Ley N.º 387. Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia”. *Diario Oficial N.º 43.091*. Bogotá, Colombia: Congreso de la República.

Defensoría del Pueblo (2011). “Informe defensorial emergencia en Colombia por el fenómeno de la niña 2010-2011”. Recuperado de <https://www.google.com.co/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0CBsQFjAAahUKEwjs9sew1q-vIAhWFsh4KHfdBBel&url=http%3A%2F%2Fwww.defensoria.gov.co%2Fattachment%2F36%2FEmergencia%2520en%2520Colombia%2520por%2520el%2520fen%25C3%25B3meno%2520de%2520la%2520ni%25C3%25B1a.pdf&usg=AFQjCNF6eHdJv4HNefQaFcQ6pIC55fM-51g&sig2=2jAtX-mr7Ic9BNIGnm8gwg>.

Díaz (2007). “Metodología interdisciplinaria desde el estudio de la problemática ambiental del tramo urbano de la cuenca del río Consota: Hacia el fortalecimiento de la gestión ambiental local”. Tesis de grado para optar al título de Maestría en Medio Ambiente y Desarrollo. Facultad de Ingeniería y Arquitectura. Universidad Nacional de Colombia.

García, C. M., Aguirre, A. M. y Álvarez, J. R. (2014). “Desplazamiento ambiental: aportes conceptuales, metodológicos y normativos como base para su comprensión y reconocimiento en las agendas públicas”. En: J. G. Valencia (ed.). *Cambio climático y desplazamiento ambiental forzado: estudio de caso en la Ecoregión Eje Cafetero en Colombia* (pp. 48-101). Colombia, Armenia: Universidad La Gran Colombia.

Hernández, C. (2010). “Vulnerabilidad ante los desastres”. *Revista 04*. Recuperado de <http://www.cienciayjuego.com/jhome/index.php/sala-/113-vulnerabilidad-ante-los-desastres>.

International Association for the Study of Forced Migration (IASFM) (2012). *What is forced migration?* Inglaterra, Londres: International Association for the Study of Forced Migration. Recuperado de <http://www.forcedmigration.org/about/whatisfm/what-is-forced-migration>.

International Displacement Monitoring Centre (IDMC) (2014). *Global overview 2014. People internally displaced by conflict and violence*. Suiza, Ginebra: IDMC. Recuperado de <http://www.internal-displacement.org/assets/publications/2014/201405-global-overview-2014-en.pdf>.

Jaimes, J. P. (2014). “El desplazamiento forzado en Colombia”. *Anales de la cátedra Francisco Suárez*, (48), pp. 257-275.

Kälin, W. (2012). “De los Principios de Nansen a la Iniciativa Nansen”. *Migraciones forzadas* (41). Recuperado de <http://www.fmreview.org/es/prevencion/kaelin>.

——— (2015). “La Iniciativa Nansen: crear consenso sobre el desplazamiento en el contexto de los desastres”. *Migraciones forzadas* (49), pp. 5-7.

Lampis, A. (2010). “Pobreza y riesgo medio ambiental: un problema de vulnerabilidad y desarrollo”. Recuperado de http://www.desenredando.org/public/varios/2010/2010-08-30_Lampis_2010_Pobreza_y_Riesgo_Medio_Ambiental_Un_Problema_de_Development.pdf.

Piers, B., Terry, C., Davis, I. y Wisner, B. (1996). *Vulnerabilidad. El entorno social, político y económico de los desastres*. Perú, Lima: Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres de América Latina.

Sarmiento, J. P. (2015). “Editorial. Desplazamiento interno por proyectos de desarrollo”. *Revista de Derecho, Universidad del Norte* (44), pp. VII-X.

Silva, J. (2015). “Tres de cada diez colombianos están expuestos a desastres”. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/estilo-de-vida/ciencia/colombianos-estan-expuestos-a-desastres/15812223>.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. *Estructura del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres*. Bogotá: UNGRD. Recuperado de <http://portal.gestiondelriesgo.gov.co/Paginas/Estructura.aspx>

Wood, T. (2015). “El desarrollo de la protección provisional en África”. *Migraciones forzadas* (49), pp. 23-25.

Generalidades sobre la gestión del riesgo como derecho colectivo

Sara Pulgarin Espinosa*, Hernán Darío Martínez Hincapié**

Presentado: octubre 15 de 2015 – Aprobado: diciembre 14 de 2015

Resumen

El escrito parte de una descripción del concepto de la gestión del riesgo desde sus ámbitos constitucionales y legales, y desde su naturaleza como derecho colectivo, a propósito de los espacios de reflexión que ha propiciado la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA.

Palabras clave: constitución, derecho ambiental, derechos colectivos, gestión del riesgo.

Overview of risk management as a collective right

Abstract

The paper aims to describe the concept of risk management from its constitutional and legal fields from its nature as a collective right from spaces of reflection has led the Public Interest Law Clinic of the Autonomous Latin American University.

Keywords: Constitution, Environmental Law, Collective Rights, Risk Management.

* Estudiante de sexto semestre de la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA), integrante de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA desde noviembre de 2014. Correo electrónico: sara1594@hotmail.com

** Abogado, docente investigador de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA), Magíster en Derechos Humanos y Derecho Internacional Humanitario, integrante de la Clínica Jurídica de Interés Público UNAULA desde julio de 2015. Correo electrónico: hernan.martinezhi@unaula.edu.co

Aperçu de la gestion des risques comme un droit collectif

Résumé

Le document vise à décrire le concept de gestion des risques depuis ses domaines constitutionnels et juridiques de sa nature comme un droit collectif d'espaces de réflexion que a conduit la clinique juridique d'intérêt public de l'Université Autonome Latino-américaine.

Mots-clés: Constitution, droit de l'environnement, les droits collectifs, gestion des risques.

Una panoramica della gestione del rischio come diritto collettivo

Riassunto

Lo scritto si propone di fare una descrizione del concetto di gestione del rischio dalla loro sfera giuridica e costituzionale dalla sua natura come un diritto collettivo da spazi di riflessione che ha sviluppato la Clinica Giuridica d'interesse Pubblico della Universidad Autónoma Latinoamericana.

Parole chiave: costituzione, diritto ambientale, gestione del rischio, diritti collettivi.

Geralidades sobre a gestão do risco como direito coletivo

Resumo

O texto pretende fazer uma descrição do conceito da gestão do risco desde seus âmbitos constitucionais e legais desde sua natureza como direito coletivo desde os espaços de reflexão que tem propiciado a Clínica Jurídica de interesse público da universidade Autônoma Latinoamericana.

Palavras-chave: Constituição, Direito ambiental, Direitos coletivos, Gestão do risco.

Introducción

En Colombia existen, constitucionalmente, diferentes disposiciones que aseguran la relevancia y supremacía de los derechos colectivos; el artículo 79 erige como derecho el goce de un ambiente sano y el artículo 80 indica que es obligación del Estado “prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sancio-

nes legales y exigir la reparación de los daños causados”, de lo que se deriva una especie de garantía colectiva contra los riesgos asociados de la planeación indebida, o la ausencia del derecho, que genere daños relacionados con el deterioro ambiental. Las anteriores garantías están reforzadas por el literal a, b, g y l del artículo 4 de la ley 472 de 1998.

Entendemos por garantías las posibilidades de defensa y protección que se desprenden de los derechos constitucionales y que están ligadas con el sustrato de libertad y dignidad propia del paradigma contemporáneo de derechos humanos y fundamentales que eliminan la arbitrariedad y garantizan la igualdad material de las personas (Ferrajoli, 2009).

Conforme con lo anterior, no sólo hacen parte de las garantías primarias (Ferrajoli, 2009, p. 25), en cuanto a la abstención y prestación del Estado, los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, sino también aquellos radicados en la generalidad como forma de cohesión social para fortalecer el Estado Democrático y la preservación del ambiente y el control hacia las acciones y omisiones de los agentes del Estado, lo que sin duda encierra una idea-principio en su protección y ejercicio.

La gestión del riesgo es asumida como todas aquellas obligaciones y estrategias radicadas en cabeza del Estado para prevenir la ocurrencia de eventos naturales o humanos que afecten o pongan en riesgo inminente la vida e integridad de las personas, y que se represente en acciones de mejoramiento de la explotación de los recursos naturales y en los procedimientos de disminución de riesgos por medio de la sostenibilidad ambiental y la prevención de eventos catastróficos que afecten a la población y al ecosistema.

Múltiples estudios han tratado de desarrollar la connotación de lo que implica una gestión integral del riesgo, categoría que ocupará nuestro interés en este escrito. Tal gestión conlleva la implementación de espacios de participación democrática y transdisciplinarios en lo concerniente a la concretización de la seguridad y demás objetivos relacionados con la gestión del riesgo entendida como una política que debe estructurar el Estado,¹ sino como un verdadero Derecho Colectivo por medio del cual se tiene la protección, en forma general de los intereses colectivos.

La gestión del riesgo comprende, además de lo indicado por el artículo 80 de la Constitución Nacional, el artículo 215 que prevé el Estado de Excepción por alteración

1 Política que debe desarrollar el Estado con miras a atender las emergencias en zonas de riesgo o amenaza y dónde se posicionan las personas en una situación de vulnerabilidad.

del orden económico, social y ambiental, permitiendo intervenir en graves situaciones de desastres naturales o catástrofes humanas, y el artículo 339 que exige incorporar dentro de los planes de desarrollo las estrategias estatales en asuntos ambientales y, dentro de ellas, la gestión del riesgo.

De esa forma es pertinente y útil indagar por la relación de la gestión del riesgo como obligación constitucional, pero también como derecho colectivo que permite radicar en cabeza de la colectividad los derechos, acciones y estrategias de defensa ante su vulneración o riesgo de violación.

El objetivo de este artículo de reflexión será establecer la relación jurídica que se produce entre la gestión del riesgo y la concepción teleológica de los derechos colectivos, y determinar el desarrollo constitucional, normativo y jurisprudencial de la gestión del riesgo como garantía impersonal-colectiva. Los objetivos propuestos determinarán las categorías y contenido a desarrollar en el presente escrito.

En este sentido, es imperioso atender al análisis de los conceptos del riesgo y las implicaciones que se tienen al hablar de su gestión integral, como el de Derecho Colectivo y sus objetivos, es decir, qué protegen o qué prerrogativas otorga.

Breve referencia conceptual de los derechos colectivos en Colombia

Los Derechos Colectivos se encuentran constitucionalizados en nuestro ordenamiento jurídico interno en el Título III Capítulo III de la Constitución Política de 1991, del cual subyacen derechos como los de bienes y servicios prestados a las comunidades, el medio ambiente sano, la protección del espacio público, el manejo y la explotación de recursos naturales, entre otros; todos transversalizados por el ejercicio de la democracia participativa y reconocidos con el fin de brindar la seguridad jurídica frente al actuar del Estado de forma integral en la ejecución de las obligaciones que los derechos colectivos implican.

En palabras de la Defensoría del Pueblo, nos referimos a Derechos Colectivos cuando hablamos de: “una categoría de los derechos humanos, que se entienden como las facultades que tienen los grupos de personas para construir sus diferentes mundos de relaciones individuales y colectivas, de acuerdo con sus prácticas sociales, sus vidas en comunidad y sus necesidades” (“Defensoría Delegada para los derechos Colectivos y del Ambiente”, s.f.).

Así, la caracterización que hace dicha entidad sobre estos derechos expresa que, en primer lugar, son derechos cuya titularidad se radica en cabeza de una colectividad mas no en una persona determinada, en este punto existe una múltiple doctrina sobre derechos colectivos, la cual alude a la innegable subjetividad colectiva frente al tema de la titularidad tanto sociológica,² política³ y jurídicamente.⁴ En segundo lugar, la defensoría acota que existe una interdependencia entre estos derechos ya que uno depende de su relación con el otro; tercero, se alude a su carácter de indivisibilidad ya que en la vulneración de uno de estos derechos, de manera concomitante, existe la posibilidad de estar vulnerando algún derecho individual.

Desde este mismo argumento López (2001, pp. 27-29) expone algunas teorías de derechos colectivos e intenta expresar dicha indivisibilidad, dicha compatibilidad de tales derechos con los principios liberales, tomando como base teórica lo que él suele llamar una “tesis liberal moderada desde Will Kymlicka”, dándole dos grandes significados a esta categoría de derechos de la siguiente manera:

“Los derechos Colectivos pueden referirse al derecho de un grupo a limitar las libertades de sus propios miembros en nombre de la solidaridad de un grupo o de la pureza cultural” (López, 2001 pp. 27-29).

Según López (2001), Kymlicka lo llama: “restricciones internas”, por medio de las cuales lo que se desea es reivindicar los derechos colectivos con miras a evitar la desintegración interna

[...] o bien pueden aludir (los derechos colectivos) al derecho de un grupo a limitar el poder político o económico ejercido sobre dicho grupo por la sociedad de la que forma parte con el objeto de asegurar que los recursos y las instituciones de que depende la minoría no sean vulnerables a las decisiones de la mayoría (pp. 27-29).

Es en este sentido que, bajo los postulados que constituyen un eje transversal del Estado colombiano como un Estado Social de Derecho, se fundamentan los derechos

2 Titularidad sociológica en tanto hablamos por ejemplo de los *Estados, Pueblos, Regiones, Organizaciones Internacionales, Iglesias, Sindicatos, Partidos Políticos*, entre otros.

3 Titularidad política en tanto hablamos por ejemplo de etnias o naciones.

4 Titularidad jurídica en tanto hablamos por ejemplo de entidades *como conjunto de bienes y personas*.

colectivos desde la dignidad humana. Al respecto expresa el profesor Peces-Barba (2001): “Los grandes valores políticos de libertad, de igualdad, de solidaridad y de seguridad son los grandes contenidos de ética pública, política y jurídica que nos permiten alcanzar socialmente la dignidad humana que tenemos *in nutum*⁵”.

La consecución de seres dignos con el fin de lograr el desarrollo pleno de las personas sólo se logra por medio de la vida social. Vale aclarar en este punto, que los derechos colectivos pueden tomarse desde dos ámbitos, el primero es uno privado, el cual está estrictamente dirigido a las situaciones que versen sobre sociedades civiles y mercantiles, aquellas que tienen como finalidad objetivos patrimoniales o sencillamente el ejercicio libre de la autonomía de la voluntad colectiva. En el segundo se toman aquellas situaciones atinentes a los derechos humanos por las cuales los derechos colectivos son objeto de interpretaciones desde un sentido personalista, donde los sujetos colectivos, como lo expresa el profesor Peces-Barba (2001), no deben ser “un fin en sí, sino que representen los intereses y las pretensiones de los individuos que la conforman” y cuya finalidad radica, como ya se ha mencionado, en el favorecimiento de la dignidad humana de estos.

En este sentido es posible vislumbrar a primera vista una contraposición de los derechos individuales y los derechos colectivos, derivándose, aparentemente, de allí una interpretación de los derechos colectivos extremistas y desconocedora del ser humano como persona autónoma que requiere una protección sobre su individualidad al interior de la estructuración del Estado, pero según la doctrina constitucional, desde los intereses de la sociedad nacional, como lo explica Arango (2005):

La limitación de las consecuencias de las decisiones generales a favor de las posiciones jurídicas de colectivos concretos no hace peligrar, en principio, los derechos individuales y colectivos de otros. Lo mismo vale decir [...] con el trato constitucional más favorable a grupos históricamente discriminados pues es compatible con un Estado constitucional y democrático de derecho (p. 87).⁶

Presentándose así un ejercicio de ponderación entre ambas clasificaciones de estos derechos, ejercicio por medio del cual entra a aplicar la concepción de grupo como un “medio para el cumplimiento del postulado de la igualdad entre individuos”

5 Se refiere a la libre voluntad, arbitrio, libertad y decisión de alguien; en términos generales significa “a voluntad”.

6 En este caso, Colombia como un Estado Social de Derechos.

(Arango, 2005, p. 88), lo que desde una perspectiva particular garantiza y protege la conformación de espacios que ayudan a todos los ciudadanos, como ya hemos mencionado, al desarrollo pleno de una vida en condiciones dignas. Así intenta dar claridad Arango (2005) al citar a Carlos Santiago Nino en tanto expresa que:

El estatuto y moral de los grupos es discutible, pero tal vez no sea necesario defenderlo para afirmar la posibilidad de que algunas cláusulas legales —por ejemplo la cláusula de igual protección— se refiere a los grupos con el fin de fomentar la igualdad individual dada la interdependencia entre ellos que Fiss⁷ sostiene (p. 88).

Por ende, los derechos colectivos pueden ser tomados como metas colectivas, como la “particularización de la posición jurídica del colectivo” (Arango, 2005, p. 84), determinantes, en su mayoría en las acciones positivas fácticas del Estado en procura de salvaguardar el interés general.

El riesgo como amenaza de desastres y su gestión

La variada doctrina existente referida al riesgo cruza por un mismo punto al hablar del surgimiento de su concepto-fenómeno como una causa del acelerado crecimiento demográfico, urbanizador y a la migración de las personas de zonas rurales a las ciudades, sobre todo durante la crisis mundial de la década de 1930.

Las deficiencias, en cuanto a la gestión del riesgo y los desastres, que para la época se presentaron y los procesos de desarrollo por medio de los cuales se intentó hacerle frente se encuentran entrelazados directamente con la situación ambiental del territorio y la población, de esta forma y producto de las perspectivas sociales que desde entonces han venido evolucionando nos ubicamos, primero, de cara a la temática del riesgo como una amenaza de catástrofes y, segundo, a la relevancia de su adecuada gestión que más que de atención debe ser preventiva.

7 Owen Fiss (1976). En los criterios que propone para el reconocimiento de los grupos establece que: “tiene que haber una dependencia cambiante (interdependencia) entre la identidad y el bienestar de miembros individuales de grupos, así como la identidad y el bienestar del grupo como un todo” (p. 148), haciendo referencia que entre estas dos clasificaciones existe una concatenación que lleva a una determinación del bienestar e identidad de los miembros del grupo condicionada por la identidad y bienestar del grupo en sí mismo.

Según Cardona (2005) “muchas ciudades estas construidas sobre, o contienen, sitios propensos a desastres [...]” (p. 2) esto, según él, debido a tres razones:

Primero, las ciudades se fundaron en lugares peligrosos porque en esa época las ventajas de sitio se apreciaron más que sus posibles riesgos [...] Segundo, el desarrollo de las ciudades no estaba conducido por una cultura de la gestión del riesgo [...] y tercero, las ciudades traspasaron lo que originalmente fueron sitios relativamente seguros.

Para mayor claridad se deben explicar varios conceptos; en principio, se entiende como catástrofe o desastre una situación que afecte la vida⁸ de una población que no se encuentra, como lo dice Cardona (2005, p. 2), en capacidad de resistir o autorreparar los sistemas implicados en el evento desastroso, lo cual nos enfoca no en el suceso como tal, sino en la vulnerabilidad que presentan estas personas de determinada población, es decir, la anormalidad trascendental a la se ven enfrentados y su baja capacidad de resiliencia y autopoiesis.

Luego, el concepto de riesgo presenta relevancia en tanto hablamos de la amenaza de desastre que se genera, amenaza de naturaleza inminente, una virtualidad real, una materialización a futuro de determinada catástrofe; para lo pertinente en este escrito, catástrofes ecológicas o naturales que sean producidas por la mano del hombre o bien por causalidad natural y la vulneración de derechos que puede generar una mala organización de las instituciones estatales en las vidas de diversas comunidades.

En este sentido, dicha conceptualización toma una posición intermedia teniendo en cuenta que cuando se acaba la confianza de seguridad que brinda la figura del Estado a las personas, en este caso el Estado colombiano, la determinabilidad del riesgo direcciona la percepción de los ciudadanos en su accionar de cara a la amenaza que les sobreviene; explica Beck (2002): “El concepto de riesgo, por tanto, caracteriza un peculiar estado intermedio entre la seguridad y la destrucción, en el que la percepción de los riesgos que nos amenaza determina el pensamiento y la acción” (p. 214); en este sentido, se piensa entonces el riesgo en términos de realidad o de materialización

8 Entiéndase vida en tanto hablamos de su salud, la corporeidad de las personas, o vida en tanto hablamos de su entorno, el espacio en el que se desarrolla.

en lo social, entrelazando dos situaciones que históricamente se hallaban polarizadas, el dualismo entre la naturaleza y la cultura.⁹

En concordancia con lo anterior, el riesgo es tanto una proposición fáctica como valorativa, o algo que le es intermedio, como lo determina Beck (2002) una “moralidad matematizada” (p. 218), dado que en este sentido: “Los riesgos se refieren directa e indirectamente a definiciones y estándares culturales de una vida tolerable o intolerable”, por lo tanto dichas proposiciones sólo pueden determinarse por medio de una relación interdisciplinar que incluye un saber o conocimiento técnico y un (re) conocimiento de las percepciones y normas culturales. Consecuencialmente, entonces, “la fuente de peculiaridad de nuestra dinámica política permite que las proposiciones sobre los riesgos se desarrollen como un híbrido de evaluaciones en el ámbito intermedio de la virtualidad real y del futuro no existente que, sin embargo, activan la acción presente” (Beck, 2002, p. 220).

En este sentido, como ya lo hemos mencionado, la amenaza de riesgo que se presente en los determinados territorios dependerá sobre todo de la vulnerabilidad de la población allí asentada; dicha vulnerabilidad se mide teniendo en cuenta:

Las distintas características propias o intrínsecas de la sociedad que la predispone a sufrir daño en diversos grados. Una población expuesta a los efectos fenómenos de físico sufrirá más o menos daño de acuerdo a los niveles de vulnerabilidad que exhibe. Los niveles de riesgo de una sociedad esta reaccionado con sus niveles de desarrollo y su capacidad para modificar los factores de riesgo que potencialmente la afectan (Cardona, 2005, p. 3).

Por ende, es necesario que los gobiernos y los agentes estatales cuenten con una política de intervención tendiente a la reducción y mitigación del riesgo como a la atención de los fenómenos acaecidos sobre una población determinada, teniendo en cuenta la descripción aquí dada sobre los niveles de vulnerabilidad y sus grados de posible afectación; en articulación con esto Beck (2002) expresa: “indudablemente, no es posible desterrar el riesgo de la vida moderna, pero lo que sí podemos y debemos lograr es el desarrollo de nuevos dispositivos institucionales que puedan afrontar el riesgo al que nos enfrentamos actualmente” (p. 170) ya que desde la experiencia,

9 Entiéndase en la separación de estos dos mundos, como lo expresa Ulrich Beck, el desconocimiento de la civilización en la que construimos, actuamos y vivimos.

por lo menos colombiana, los procesos determinados en las políticas públicas dirigidas a la gestión del riesgo hacen frente a los de forma inadecuada, a los síntomas mas no a las causas; el riesgo es el problema fundamental y el desastre es sólo un derivado de este.

Para el caso de Colombia dichos mecanismos o dispositivos deben perfilarse teniendo en cuenta, según Cardona (2005):

- a) Conocimiento sobre la dinámica, la incidencia, la causalidad y la naturaleza de los fenómenos que pueden convertirse en amenaza, y de las vulnerabilidades sobre dichos eventos.
- b) El estímulo y promoción de diversos mecanismos y acciones adecuadas para la reducción de las condiciones de riesgo existente incluyendo instrumentos de ordenamiento territorial, reasentamiento humano, recuperación y control ambiental, refuerzo de estructuras, construcción de infraestructura de protección ambiental, diversificación de estructuras productivas, fortalecimiento de los niveles organizacionales, etc.
- c) Capacidades de predecir, pronosticar, medir y difundir información fidedigna sobre cambios continuos en el ambiente físico y social y, sobre todo, la inminencia de eventos dañinos, destructivos y desastrosos.
- d) Mecanismos de preparación de la población, de instituciones y organizaciones para enfrentar casos inminentes de desastres y para responder eficazmente después del impacto de un determinado suceso físico, en el marco de esquemas que fortalezcan y aprovechan las habilidades de la población.
- e) Mecanismos que garanticen la instrumentación, organización y control eficaz de esquemas de rehabilitación y reconstrucción que consideren, entre otras cosas, la reducción del riesgo en las zonas afectadas.
- f) La reducción en prospectiva del riesgo en futuros proyectos, a través del fomento de la incorporación del análisis de riesgo en los procesos de toma de decisiones y de inversiones y la utiliza-

ción de mecanismos de ordenamiento del territorio, de control sobre construcciones, de gestión ambiental, etc.

g) El fomento de procesos educativos a todo nivel que garanticen un entendimiento más adecuado del problema de riesgo y de las opciones para su control, reducción y modificación (p. 5).

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre (UNGRD) (funciones establecidas en el decreto ley 4147 de 2011) es la entidad encargada de coordinar todas las obligaciones legales propias del Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres que tiene como órgano superior el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo conformado por el presidente y sus ministros, el director nacional de Planeación y el director de la UNGRD. En ese sentido, las decisiones y directrices de dicha unidad son fundamentales para la gestión del riesgo por su carácter operativo y funcional.

La UNGRD entiende que una gestión integral del riesgo debe desarrollarse bajo estrategias que prevean el resultado de la interacción entre un fenómeno o evento natural con población humana o alguno de sus bienes, en este sentido, los desastres son producto entonces de una situación de riesgo en la que ocurrió el evento, por lo que se deduce que se puede intervenir en el riesgo previamente al suceso, lo cual se hace mediante instrumentos encaminados al desarrollo de una población.¹⁰ Para que el Estado genere ese desarrollo debe contar con recursos físicos, humanos, naturales y sociales que permitan el avance de una población en materia de riesgo.

En este sentido, si se comprende el riesgo se podrán diseñar planes de desarrollo para evitarlo, lo que se obtiene conociendo previamente el territorio, la dinámica de conformación del asentamiento humano, las dinámicas naturales, sociales y las económicas, como ya se ha explicado anteriormente. Estas dinámicas, a su vez, interactúan para resultar en una compleja red que explica en sí los desastres y el accionar que se debe tener hacia ellos, todo en vía de reducir el riesgo hasta donde sea posible.

¹⁰ Esta gestión del riesgo se puede dar por medio de instrumentos a aplicar en una población como el Plan de Ordenamiento Territorial (POT), el plan de desarrollo municipal y nacional, el plan de ordenamiento de cuencas hidrográficas, entre otros. Así, por ejemplo, el plan de desarrollo municipal se encarga de mostrar las políticas a implementar durante un período, en el POT se determinan las zonas y causales de riesgo y en el plan municipal de gestión de riesgo se exponen las estrategias específicas a utilizar con el fin de disminuir el riesgo.

Mientras se calcula el riesgo y se crean planes para abordarlo, se deben implementar acciones de mitigación que permitan obtener un óptimo rendimiento en la reducción del riesgo, como son el hecho de mitigar, disminuir o anular posibles riesgos, prevenir o evitar que se configuren riesgos en el futuro y reducir el riesgo con una atención óptima a los desastres con el menor presupuesto económico, social e instrumental posible.

Con la llegada de la Constitución Política en 1991 y la incorporación dentro del texto superior de los derechos constitucionales civiles, políticos, colectivos y sociales y culturales se le impone al Estado, como garante de la eficacia de los derechos, la responsabilidad en la disminución del riesgo; de esta forma el artículo 2 de la constitución indica que el Estado debe:

servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan [...]. Las autoridades de la República están instituidas para proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Por otro lado, los artículos 80 y 90 de la Carta Constitucional mencionan:

Es responsabilidad del Estado planificar “el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución, de prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados” (artículo 80 de la Constitución Política)

Artículo 90: “El Estado responderá patrimonialmente por los daños antijurídicos que le sean imputables, causados por la acción o la omisión de las autoridades públicas”.

La responsabilidad de disminución del riesgo también depende de cada uno de los integrantes de la población, como lo expresan Rendón y Vásquez (2015): “En cuanto al ambiente sano la Constitución de 1991 lo eleva al rango de derecho constitucional colectivo, el cual está enlazado con la corresponsabilidad que recae en el

Estado y las personas de proteger las riquezas culturales y naturales de la Nación (artículo 8)”.

Es importante entender que los comportamientos y actitudes de los ciudadanos para la reducción del riesgo de desastres naturales parte de la aceptación de que los desastres ocurren, en buena medida, debido al acelerado crecimiento económico que lleva a que los niveles de contaminación sean alarmantes e insostenibles; por lo tanto, la transformación tendiente a disminuir los niveles de depredación medio ambiental es un asunto colectivo, por esta razón el derecho colectivo a la gestión adecuada de los riesgos también tiene una faceta como deber constitucional.

La colectividad, dentro de las democracias contemporáneas debe asumir, dentro de las dinámicas sociales, compromisos para la protección del entorno o de la transformación de aquello que pone en riesgo la supervivencia y que deteriora el ecosistema; se trata de responder a los retos que imponen las redes humanas e institucionales actuales (de depredación del medio ambiente bajo niveles insostenibles de contaminación, bajo premisas mercantiles de eficiencia del ser humano que sacrifican el entorno ambiental) entendiendo que la democracia y los derechos no sólo deben atender las libertades individuales de naturaleza negativa de tipo liberal, sino que también deben asegurar las manifestaciones comunitarias en la defensa del medio ambiente.

Por lo anterior, se deben realizar programas pedagógicos que aprovechen los saberes y conocimientos de las personas y comunidades, buscando ligar y afianzar nuevas técnicas y teorías que ayuden a la comunidad a una reducción de riesgos; dicho conocimiento debe hacerse plural, con la participación de ambos géneros, de todas las edades y niveles educativos.

Sin duda, la gestión del riesgo debe obedecer a la protección de un territorio donde se asientan comunidades y personas que proyectan sus dinámicas sobre el espacio. Las personas, una vez allí, ya acomodadas en dicho espacio, lo transforman para aprovechar sus recursos, crear vivienda y avanzar en su desarrollo económico, social y cultural.

Dentro de este territorio existen fenómenos naturales que se presentaban previamente y características geográficas que no son modificables por las personas que vivirán en él, lo cual constituye en primera instancia un riesgo. Cuando estos fenómenos se dan en un área inhóspita siguen con el carácter de tal, pero cuando ocurren

en un área poblada o con bienes creados por el hombre adquieren la característica de ser un desastre.

Se debe entonces evaluar el territorio que servirá de asentamiento para una población identificando los escenarios de riesgo, las amenazas de origen natural y las que sean producto de la intervención humana sobre el territorio. También es posible indagar sobre los riesgos evaluando situaciones o eventos pasados, preguntándose por el número de veces que se ha presentado un desastre en un territorio, en dónde ha ocurrido, a quiénes ha afectado, durante cuánto tiempo y la época del año.

Todo esto en cabeza de las entidades de los distintos niveles, es decir, tanto departamentales como municipales que en virtud de la descentralización administrativa territorial establecida en el artículo 1 de la Constitución Política deben expedir las disposiciones relacionadas con la planeación, el desarrollo económico y social, el apoyo financiero y crediticio a los municipios, el ambiente, las obras públicas, las vías de comunicación y el desarrollo de sus zonas de frontera, entre otras (art. 300, núms. 1 y 2).

Así mismo, para el caso de las entidades territoriales municipales, lo establecido por el artículo 311 de la Constitución Política dispone al municipio la responsabilidad de prestar los servicios públicos que determine la ley, construir las obras que demande el progreso local, ordenar el desarrollo de su territorio, promover la participación comunitaria, el mejoramiento social y cultural de sus habitantes como también, según se establece en el artículo 313, núms. 7 y 9, dictar las normas necesarias para el control, la preservación y defensa del patrimonio ecológico y cultural del municipio.

La relación entre la gestión del riesgo y los derechos colectivos en Colombia

La gestión del riesgo es entendida como la debida intervención del Estado y que se encuentra dirigida a garantizar la protección y seguridad de todos sus habitantes, sea a nivel local o nacional, con el fin de lograr la salvaguarda de unas condiciones mínimas de vida, de un bienestar social y de un desarrollo sostenible sobre todo en contextos de países en vía de desarrollo con escenarios tan complejos, desiguales y socialmente diversos en estructura como Colombia, como un sistema complejo de órganos, acciones, metodologías y conceptos fundamentales para la prevención y atención de desastres y eventos que ponen en riesgo los derechos de los habitantes de las zonas afectadas por eventos naturales o humanos catastróficos.

La ley 46 de 1989 crea el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres (SNPAD), siendo el primer país de América Latina que diseña este tipo de mecanismos y estrategias de mitigación y prevención del riesgo que afecta a los territorios y las comunidades. Dicho sistema constituyó un avance significativo en la materia de la prevención de desastres, por cuanto el Estado colombiano se apropia de su papel de gestor obligado en la prevención de eventos que pongan en riesgo los derechos constitucionales de la población.

En la ley 46 de 1989 y el decreto 919 de 1989 se enuncia claramente una categoría conceptual necesaria para desplegar el sistema, sus órganos y estrategias, denominado el “desastre”, que afecta la normalidad colectiva como criterio para la evaluación del riesgo, y las acciones para su atención, lo que denota una postura difusa (colectiva) para desplegar el sistema y los mecanismos de protección y la asimilación del Estado de las obligaciones constitucionales para el buen desempeño del SNPAD.

Dentro de la gestión del riesgo y el SNPAD confluyen factores como la amenaza y la vulnerabilidad que permiten proyectar estrategias futuras de prevención de víctimas y afectados, lo que sin duda demuestra que son las comunidades y sus territorios los destinatarios de tales medidas y gestiones ayudando a la identificación de probables escenarios de desastre que conducirían a una violación colectiva del derecho a obtener del Estado estrategias de previsión del riesgo en casos de identificación previa de amenazas.

El desarrollo urbanístico y la poca planeación que supone el acelerado desarrollo y desplazamiento de las zonas rurales y las urbanas, asociado al crecimiento económico y demográfico, la violencia, el conflicto armado, la escasez de vivienda y la mercantilización de la sociedad y las dinámicas humanas, necesita de la previsión de riesgos asociados a eventos catastróficos que constante y potencialmente suceden en ciudades poco proyectadas en términos socio-urbanísticos.

En este sentido, desastres son riesgos incorrectamente atendidos. Todo riesgo está constituido socialmente, aun cuando el evento físico con el cual se asocia sea natural (Lavell, 2000; Cardona, 2005).

Existe cada vez más conciencia de que los desastres no son eventos de la naturaleza *per se*, sino el resultado de la aplicación de estilos o modelos inapropiados de desarrollo que no consideran la interrelación sociedad-naturaleza, y se manifiestan en condiciones de vulnerabilidad creciente (Campos *et al.*, 2012).

De esta manera, la gestión del riesgo se plantea desde dos vías: de un lado, las causas y fenómenos que producen riesgos se deben a errores y confusiones en su previsión y entendimiento del territorio y los modelos de gestión, al no considerar la planeación territorial y la planeación del desarrollo consciente de estos fenómenos; igualmente, las inapropiadas dinámicas de expansión urbana y la ausencia de compromiso técnico y político de los entes estatales para asumir la problemática, lo que implica, en definitiva, un riesgo para el derecho colectivo de la prevención y previsión de los desastres. De otra parte, es importante que las autoridades estatales encargadas de la gestión del riesgo y mitigación y adaptación al cambio climático implican tomar decisiones que prevean riesgos futuros y evitar inversiones de alto riesgo que puedan resultar en fenómenos de desastres naturales (Cardona, 2005).

Igualmente, la ausencia de previsión y gestión del riesgo se ha convertido en sinónimo de vulnerabilidad y riesgo de violación de los derechos constitucionales de la población afectada, que disminuyen la calidad de vida y la existencia libre de situaciones y fenómenos de riesgo para sus derechos.

Por otro lado, tal y como se desprende del artículo 1 parágrafo 1 de la ley 1523 de 2012:

La gestión del riesgo se constituye en una política de desarrollo indispensable para asegurar la sostenibilidad, la seguridad territorial, los derechos e intereses colectivos, mejorar la calidad de vida de las poblaciones y las comunidades en riesgo y, por lo tanto, está intrínsecamente asociada con la planificación del desarrollo seguro, con la gestión ambiental territorial sostenible;

con ello se deja claro que la gestión del riesgo se trata de un interés colectivo.

Lo anterior indica que la gestión adecuada constituye el contenido de la obligación clara y determinada dentro de la estructura y configuración de la gestión del riesgo como derecho colectivo que exige la estructuración de estrategias que atiendan las amenazas y eliminen la vulnerabilidad de forma eficiente y preventiva en favor de la comunidad, en términos colectivos y difusos (CConst, T-041/2011).

Los derechos a la vivienda o la educación no se podrían ejercer de forma real y eficiente si el lugar que sirve para tales bienes indispensables no está asegurado por una debida gestión de prevención en desastres de catástrofes y hechos naturales o humanos que pongan en riesgo los territorios de las comunidades.

Como herramientas de gestión (obligaciones) del riesgo, la ley 1523 de 2012 determina autoridades, estrategias y acciones que permitirían una previsión eficiente de eventos catalogados como desastres.

Por una parte, la ley 1523 asigna directamente a las autoridades locales la primera de las competencias de intervención y gestión del riesgo de forma anticipada y como derecho colectivo, de esta forma indica:

Artículo 14. Los alcaldes en el Sistema Nacional. Los alcaldes como jefes de la administración local representan al Sistema Nacional en el Distrito y el municipio. El alcalde, como conductor del desarrollo local, es el responsable directo de la implementación de los procesos de gestión del riesgo en el distrito o municipio, incluyendo el conocimiento y la reducción del riesgo y el manejo de desastres en el área de su jurisdicción.

Igualmente, el parágrafo del mismo artículo 1 manifiesta la necesidad de integrar a la planificación del desarrollo y territorial local las estrategias y acciones de la gestión del riesgo como medidas prioritarias como parte de la gestión pública.

En este mismo enfoque de la planeación territorial y socioeconómica de las localidades, la ley 388 de 1997 ya había mencionado la necesidad de incorporación de la gestión del riesgo a los POT. Sin embargo, la debilidad institucional y la falta de experiencia de los entes locales no han permitido tener una gestión preventiva del riesgo eficiente como derecho colectivo (Campos *et al.*, 2012).

Una correcta planificación del desarrollo y territorial debe fortalecer componentes como: 1) experiencia comparada con otros municipios o territorios en la atención de emergencias después de ocurrido el desastre; 2) aplicación de la ley 400 de 1997 sobre estudios de vulnerabilidad y reforzamiento de “edificaciones indispensables”; 3) impulsar acciones y procedimientos de imputación de responsabilidades públicas y privadas en la generación de riesgos detectados, sin dejar de incluir en los POT y en los planes de desarrollo local la gestión de los riesgos como elemento central; 4) entender la gestión del riesgo como un derecho colectivo relacionado con el desarrollo y la transformación del territorio que permita prever eventos que suponen riesgo para las comunidades y personas.

Una política moderna de gestión del riesgo debe formularse de manera que integre el conocimiento e información del riesgo, la reducción del riesgo y el

manejo de desastres, así como las estrategias para asegurar la gobernabilidad frente al tema y su contribución a la seguridad territorial, al bienestar, a la calidad de vida y al desarrollo sostenible. Desde la visión sistémica de la gestión del riesgo como política pública se identifican tres grandes componentes: a) el conocimiento e información del riesgo, b) su reducción y c) el manejo de desastres (Campos *et al.*, 2012).

De acuerdo con lo dicho hasta ahora, la configuración dogmático-constitucional de los derechos colectivos permite incorporar la gestión del riesgo dentro de tal categoría de derechos, por cuanto las obligaciones constitucionales que asume el Estado colombiano son difusas y se enmarcan dentro de garantías primarias de protección, respeto y satisfacción.

De esa forma, la gestión del riesgo constituye un derecho-estrategia, toda vez que constituye una garantía primaria de respeto y protección dirigida a crear mecanismos y acciones de previsión de fenómenos y eventos de riesgo que afecten a la población y sus patrimonios.

En las propuestas más recientes de ajuste de la legislación se propone diferenciar tres niveles o umbrales de perturbación: a) las calamidades, cuya declaratoria corresponde a las autoridades seccionales b) los desastres propiamente dichos, que seguirán siendo materia reservada al Presidente de la República en lo que hace a su declaratoria. El responsable de enfrentarlos será el SNPAD; y finalmente c) la grave calamidad pública de que trata el Artículo 215 de la Constitución, que debe tener la connotación de crisis nacional, o catástrofe en los términos de la Corte Constitucional y revestir por la misma gravedad que las demás causas de estado de emergencia. Este nivel de perturbación es del fuero exclusivo del presidente de la República, quien en todo caso podrá movilizar al SNPAD .

El Consejo de Estado entiende la gestión de riesgos y desastres como un derecho colectivo que, previa identificación del riesgo y amenazas, obliga al Estado y las entidades encargadas del SNPAD a impedir la causación de perjuicios a la población que se vería afectada por la ausencia de protección de la gestión del riesgo (CE, 8 jun. 2011, Sentencia 1330).

Es interesante anotar que desde la jurisprudencia del Consejo de Estado el derecho colectivo asociado con la gestión del riesgo es el derecho a la seguridad y

prevención de desastres previsibles técnicamente, en ese sentido, el riesgo de violación al derecho se centra en los aspectos del SNPAD referidos a la identificación de amenazas y vulnerabilidades que permitan prever y evitar el desastre y las catástrofes que afectan la población identificada, y deja en manos de la responsabilidad estatal la inadecuada atención y mitigación de los efectos adversos de desastres ya ocurridos, que igualmente debe atender el Estado pero desde el apoyo humanitario y de estrategias de restablecimiento de derechos y condiciones.

El hecho de la posible ocurrencia de un evento catalogado como desastre por la ley 1523 de 2012 sobre una comunidad que fue identificada como vulnerable y amenazada impide el desarrollo socioeconómico y político de aquel grupo humano; esta situación se agrava cuando, derivado de la gestión del riesgo, los desastres se pueden prever o están identificados con antelación, lo que sin duda afecta la dimensión social de todas aquellas personas afectadas.

El derecho colectivo a la seguridad y prevención de desastres previsibles técnicamente pretende garantizar que la sociedad no este expuesta a padecer posibles o inminentes alteraciones de las condiciones normales de vida o daños graves causados “por fenómenos naturales y efectos catastróficos de la acción accidental del hombre, que demanden acciones preventivas, restablecedoras, de carácter humanitario o social, constituyéndose en un derecho de naturaleza eminentemente preventiva” (CE, 11 jun. 2004, exp. 0142301, Sala de lo Contencioso Administrativo y CE, 22 ene. 2009, exp. 0300201).

El derecho colectivo a la gestión del riesgo se asocia, de manera importante, con la moralidad administrativa, en el sentido que protege a la comunidad de actuaciones contrarias a la moral, ética y fe pública siendo coherente con la confianza legítima de que los operadores administrativos que hacen parte del SNPAD actúen conforme con la ley cuando existe la identificación de situaciones de riesgo y amenaza a poblaciones vulnerables.

En efecto, cuando se habla de moralidad administrativa, contextualizada en el ejercicio de la función pública, debe ir acompañada de uno de los principios fundantes del Estado Social de Derecho, como lo es el de legalidad, que le impone al servidor público o al particular que ejerce función administrativa, como parámetros de conducta, además de cumplir con la Constitución y las

leyes, observar las funciones que le han sido asignadas por ley, reglamento o contrato, por ello en el análisis siempre está presente la ilegalidad como presupuesto *sine qua non*, aunque no exclusivo para predicar la vulneración a la moralidad administrativa [...] Toda vez que como se dejó anotado, por tratarse de una abierta, cuya aplicación al caso concreto se deriva de la interpretación que sobre esta efectúe el juez atendiendo los principios generales del derecho y la justificación de la función administrativa, esta Sala estima que para que se concrete la vulneración de la “moralidad administrativa” con la conducta activa o pasiva, ejercida por la autoridad o el particular, debe existir una trasgresión al ordenamiento jurídico, a los principios legales y constitucionales que inspiran su regulación, especialmente a los relacionados con la Administración pública (CE, 21 feb. 2007, exp. 35501).

Conclusiones

La gestión del riesgo, como obligación constitucional, permite ser enmarcada dentro de la categoría de derechos colectivos en la medida que protege los intereses difusos bajo un sistema de previsión eficiente.

Entender la gestión del riesgo como derecho colectivo implica asociar a ello la prevención como garantía y punto de referencia de la obligación como condición para ser entendido como derecho constitucional; es decir, la gestión del riesgo se configura como un derecho difuso, porque a través de la evitabilidad de amenazas e identificación de vulnerabilidades impide que se ocasionen situaciones que violarían los derechos constitucionales vitales y determinarían la gestión como un sistema receptor de información y sistematización de eventos mencionados por la ley.

El derecho colectivo a la gestión del riesgo tiene una relación fundamental con el principio de solidaridad constitucional (art. 95-2 C.N.) de parte del Estado, derivado de su obligación de proteger la vida, la integridad y los bienes de sus habitantes desde la prevención y atención de los desastres, adoptando medidas humanitarias oportunas y elevando a protección especial de tipo constitucional las comunidades y territorios que tengan riesgos inminentes identificados que podrían causar daños y perjuicios a sus pobladores.

La gestión del riesgo como derecho colectivo plantea una especie de derecho-límite a las actuaciones del Estado, en este caso, tendiente a impedir el cumplimiento de la obligación positiva de protección y garantía tendiente a gestionar de forma oportuna y previsible los riesgos inminentes que puedan afectar a las comunidades asen-

tadas en dichos espacios. Es decir, implica hacer y desplegar acciones de prevención de los riesgos identificados.

La gestión del riesgo de forma preventiva entiende que la protección de las comunidades y territorios no se concibe simplemente como la obligación de la protección de la vida y bienes de los habitantes de Colombia, sino también como la extensión territorial de las personas que la habitan, su espacio de participación y desarrollo social, así mismo, como una manifestación de las prácticas, tradiciones y extensiones de la vida comunitaria de los habitantes de las zonas en riesgo.

Bibliografía

Arango, R. (2005). *El concepto de derechos sociales fundamentales*. Colombia, Bogotá: Editorial Legis.

Beck, U. (2002). *La sociedad del riesgo y el Estado de bienestar*. España, Madrid: Siglo XXI.

Cardona, O. D. (2005). "La gestión del riesgo colectivo". Recuperado de file:///C:/Users/usuario/Downloads/Gestion_Riesgo_Ciudad_Laboratorio21-09-05LaRED%20(1)%20(1).pdf

Campos, A., Niels, H., Díaz, C. y Rubiano D. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo de desastres en Colombia Un aporte para la construcción de políticas públicas*. Colombia, Bogotá: Banco Mundial.

Oficina en Colombia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Escuela Virtual PNUD (2013). "Mapeo institucional, actores relacionados con el abordaje del cambio climático en Colombia. Proyecto de Integración de Riesgos y Oportunidades del Cambio Climático en los Procesos Nacionales de Desarrollo y en la Programación por Países de las Naciones Unidas". Colombia, Bogotá: s.e.

"Defensoría Delegada para los derechos Colectivos y del Ambiente". Recuperado de <http://www.defensoria.gov.co/es/public/defensoriasdelegadas/1447/Para-los-derechos-colectivos-y-del-ambiente.htm>

Ferrajoli, L. (2001). *Los fundamentos de los derechos fundamentales*. España, Madrid: Trotta.

Fiss, O. (1976). "Groups and the equal protection clause". *Revista Philosophy and Public Affairs*, (5), pp. 107-177.

Lavell, A. (2000). *Draft Annotated Guidelines for Inter – Agency Collaboration in programming for Disaster Reduction*. Estados Unidos, Nueva York: Organización de las Naciones Unidas.

López, N. M. (2001). “Sobre los derechos colectivos”. En F. J. Ansuátegui (ed.). *Una discusión sobre Derechos Colectivos* (pp. 17-46). España, Madrid: Editorial Dykinson.

Peces-Barba, G. (2001). “Los derechos colectivos”. En F. J. Ansuátegui (ed.). *Una discusión sobre Derechos Colectivos* (pp. 67-76). España, Madrid: Editorial Dykinson.

Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastre- Colombia (s.f.). “Guía para formación Comunitaria en Gestión del Riesgo de Desastre”. Recuperado de file:///C:/Users/usuario/Downloads/Guia-para-formacion-comunitaria-grd.pdf

——— (s.f.). “Guía Comunitaria Para la Gestión del Riesgo de Desastre”. Recuperado de file:///C:/Users/usuario/Downloads/2-guia-comunitaria-grd.pdf

Jurisprudencia

Corte Constitucional

CConst, T-041/2011, H. A. Sierra.

Consejo de Estado

CE, 11 jun. 2004, exp. 0142301, L. López.

CE, 21 feb. 2007, exp. 35501, E. Gil.

CE, 22 ene. 2009, exp. 0300201, M. C. Rojas.

CE, 8 jun. 2011, sentencia 1330, J. O. Santofimio.

Normas y Leyes

L. 46/1989

L. 388/1997

L. 400/1997

L. 472/1998

L. 1523/2012

D. 919/1989

RECOMENDACIÓN DE PUBLICACIÓN PARA LOS AUTORES

La Revista *Indisciplinas* es una publicación seriada semestral de carácter académico, adscrita a la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana (UNAULA). La Revista busca reunir una amplia producción escrita nacional e internacional de calidad, derivada de reflexiones y experiencias académicas, investigativas y de proyección social en torno a las investigaciones, propuestas y ejercicios académicos e investigativos relacionados con modelos y corrientes pedagógicas, didácticas, metodologías, experiencias formativas, estudios de caso y nuevas propuestas que giran alrededor de la formación en Derecho, así como los resultados obtenidos sobre la forma como se indaga y promueve actualmente su interdisciplinariedad.

Es por esto que la Facultad de Derecho de la Universidad Autónoma Latinoamericana convoca a la comunidad académica nacional e internacional a la presentación de artículos en los temas citados, para lo cual se debe tener presente que en el proceso de convocatoria se dará prevalencia a la publicación de artículos que correspondan con la modalidad o tipología de publicación aquí referenciada.

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN E INNOVACIÓN

Documento que presenta la producción original e inédita, publicada en una revista de contenido científico, tecnológico o académico, resultado de procesos de investigación, reflexión o revisión, que haya sido objeto de evaluación de pares. En ningún caso se aceptarán como “artículo de investigación e innovación” contribuciones como publicaciones no derivadas de investigación, resúmenes, comunicaciones a congresos, cartas al editor, reseñas de libros, bibliografías, boletines institucionales, notas editoriales, necrologías, noticias o traducciones de artículos ya publicados en otro medio, columnas de opinión o coyuntura y similares (esto aplica aun en los casos en que se documente que los mencionados tipos de contribución han sido objeto de evaluación por pares).

¿Cuáles son los artículos que se corresponden con los resultados de procesos de investigación, reflexión o revisión?

1. Artículo de investigación: documento que presenta, de manera detallada, los resultados originales de proyectos terminados de investigación. La estructura generalmente utilizada contiene cuatro apartes importantes: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
2. Artículo de reflexión: documento que presenta resultados de investigación terminada desde una perspectiva analítica, interpretativa o crítica del autor, sobre un tema específico, recurriendo a fuentes originales.
3. Artículo de revisión: documento resultado de una investigación terminada donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica de por lo menos cincuenta referencias.

En la convocatoria, el autor será el único responsable por cualquier violación a los derechos de autor, por lo que la dirección de la Revista se reserva el derecho de aceptar y publicar revisiones de literatura, adaptaciones y traducciones, caso donde el autor debe manifestar ese hecho e incluir la referencia bibliográfica correspondiente.

La presentación de un artículo a la convocatoria permanente de la Revista *Indisciplinas*, significa:

1. El autor se acoge y acepta las normas establecidas en este documento para la presentación y evaluación de los artículos.
2. El autor hace la presentación del escrito con la autorización previa y expresa de la institución, pública o privada, que financia, reconoce, avala o patrocina la elaboración del texto propuesto, procurando siempre dar cuenta de ella en los requisitos exigidos en pie de página en la parte inicial del texto.
3. Manifiesta su voluntad para publicar el artículo, lo que no exceptúa el diligenciamiento de la cesión de derechos para la publicación, la realización de correcciones de forma y de fondo en los casos señalados, o atender requerimientos presentados por el Comité Editorial, el editor o director de la publicación.

La recepción de los artículos en la convocatoria permanente no garantiza que sean publicados, en la medida que todo artículo pasa por un proceso de evaluación a cargo de la edición de la Revista, el Comité Editorial y de los evaluadores expertos seleccionados para la publicación, los cuales se reservan el derecho de rechazar aquellos artículos que no se ajusten a las políticas editoriales de la Revista.

El envío del artículo debe estar ajustado a los siguientes parámetros:

1. Acompañar el artículo con la constancia, o hacer mención clara y expresa en el medio de presentación, de que es inédito, de su autoría, que el autor hace la presentación del escrito con la autorización previa y expresa de la institución, pública o privada, que financia, reconoce, avala o patrocina la elaboración del texto propuesto y que no ha sido presentado a ningún otro medio simultáneamente. Además, cede sus derechos patrimoniales a la Universidad Autónoma Latinoamericana autorizándola para divulgar el artículo en medio físico, virtual, y en las bases de datos, índices bibliográficos y catálogos en los cuales se encuentra indexada la Revista para promover su acceso abierto a la comunidad nacional e internacional.
2. Enviar el artículo en medio magnético o una copia impresa al editor de la Revista, Jorge Eduardo Vásquez Santamaría. Correos electrónicos: jorge.vasquez@unaula.edu.co o vasquezasantamaria@gmail.com
3. Los artículos deben presentarse teniendo en cuenta la siguiente estructura:
 - Título del artículo y subtítulo, si lo hubiere.
 - En pie de página indicar el título del proyecto de investigación, experiencia o ejercicio académico, propuesta o diseño terminado o en proceso del que el artículo es producto, línea y grupo de investigación al cual se vincula el escrito, nombre del investigador o docente principal y coinvestigadores y docentes auxiliares, calidad en la cual participó

el autor, institución que financió o financia la investigación, nombre de la investigación y año de culminación de la misma.

- Nombre completo del autor o autores y, en pie de página, la formación académica, vinculación laboral, grupo de investigación al que pertenece, dirección electrónica y dirección para correspondencia física (esta última no se publica, es información exclusiva de la Revista).
 - Resumen del artículo (máximo quince líneas): el resumen debe incluir los objetivos principales de la investigación, alcance, metodología empleada y principales resultados y conclusiones. Debe tener una redacción clara, coherente y sucinta, para lo cual se sugiere revisar y verificar datos, sintaxis, ortografía, no caer en erratas y no incluir referencias bibliográficas.
 - Palabras claves (mínimo tres, máximo seis).
 - Introducción (presentación general del texto, procurando destacar el o los problemas abordados, objetivos, justificación, hipótesis y marco teórico empleado).
 - Metodología: presentación del diseño metodológico empleado en el proyecto, ejercicio, experiencia o propuesta, donde se revele el modelo, enfoque, métodos e instrumentos acogidos.
 - Desarrollo del artículo.
 - Conclusiones.
 - Referencias bibliográficas atendiendo a normas APA (Asociación Americana de Psicología 2006).
4. La presentación de los artículos se debe ajustar a los siguientes lineamientos:
- Papel tamaño carta escrito por una sola cara.
 - Espacio y medio en el interlineado.
 - Presentación en Word version 97 - 2003.
 - Tipo de letra Times New Roman tamaño 12.
 - No debe ser inferior a quince páginas ni superar las treinta páginas.
 - Citación y lista de referencias bibliográficas tipo APA (Asociación Americana de Psicología 2006).
5. Aparte, el autor debe presentar el resumen de la hoja de vida si no está vinculado laboralmente con la Universidad Autónoma Latinoamericana.

El procedimiento para seleccionar los artículos es el siguiente:

1. El autor(es) envía al correo enunciado en el numeral segundo el artículo propuesto a la convocatoria permanente de la Revista.
2. El editor revisa que se cumplan los requisitos expresados, tanto en las formas requeridas para la presentación del artículo como en su estructura y componentes de estilo.

3. De verificarse el óptimo cumplimiento de las mismas, el artículo pasa a presentación ante el Comité Editorial de la Revista, donde se estudia su pertinencia, carácter innovador, distintivo y contributivo a la enseñanza y aprendizaje del Derecho. El Comité Editorial, de manera motivada, deberá aprobar la asignación de pares a los artículos propuestos, los cuales pasan a la selección de árbitro(s) evaluador(es). Los artículos que no sean aprobados por el Comité Editorial para árbitros evaluadores serán regresados a su autor(es) con la exposición de las razones que justifican la decisión del rechazo del escrito.
4. La asignación de los artículos para ser valorados por árbitros se rige bajo el doble punto ciego: se aplica el anonimato tanto del autor del texto como de los profesionales seleccionados para valorarlo y emitir un veredicto.
5. El editor envía el texto al árbitro evaluador, a quien se concede un término de quince días ordinarios para el desempeño de su labor. Se presenta el formato de evaluación que debe diligenciar y se aclara la revisión bajo la modalidad de doble punto ciego.
6. Vencido el término de evaluación para el árbitro seleccionado se expone el concepto de este al autor, en el que se incluye la decisión sobre la publicación del artículo, que podrá ser: rechazado, aceptado, y aceptado condicionado a la realización de modificaciones y ajustes.
7. El editor comunica al autor en el menor tiempo posible la decisión tomada.
8. En caso de que la decisión sea aceptado condicionado a la realización de modificaciones y ajustes, el editor consultará al autor la voluntad de continuar con el proceso editorial. En caso de resultar respuesta negativa por parte del autor el artículo se entiende rechazado; en caso de resultar positiva la respuesta del autor se concede un nuevo término de quince días corridos para realizar los ajustes y modificaciones, y devolver la nueva versión del escrito al editor de la Revista.

La Revista no asume responsabilidad por daños eventuales sufridos en el envío o por pérdida del material; además, no asume la obligación de devolver los artículos que no sean aceptados, razón por la cual es importante que el autor conserve copia del artículo enviado a la convocatoria.

Nota: los textos para publicación se reciben TODO el año y tendrán prelación a partir del momento de llegada.

RECOMENDATIONS OF PUBLISHING FOR AUTHORS

The *Indisciplinas* Magazin is a six-month serial publication of an Academic nature, assigned to the School of Law or the Universidad Autónoma Latinoamericana- UNAULA.

The Magazine seeks to gather a wide national and international written production that meets high quality standards, especially production that derivate of experiences and reflections in the academic world, investigation's experiences and social projection around research activities, proposals and activities around research and academy, related to pedagogic currents; didactic, methodologies, learning experiences, studies of cases and new proposals around the education in Law, as well as in results about how the interdisciplinarily of Law is inquired and promoted.

Thus, The School of Law of UNAULA University calls the international and national academic community to present papers related to the mentioned topics. For this, the authors must have in mind that during the call process the publishing of papers shall be prevalent ever since those meet the modality or type of publication, as we refer in the follow:

PAPER IN INVESTIGATION AND INNOVATION

This is a Document that presents the original and unpublished production, published in a magazine of scientific or academic content, result of research, reflection or review processes that have been object of evaluation by pairs. In any case, the following described won't be accepted as "paper in investigation and innovation": Contribution as non-derivate publications of research, abstracts, communication for Congresses, letters to the editor, book reviews, bibliographies, institutional releases, editorial notes, obituaries, news releases or translations of news already published in other media companies; opinion or juncture columns, and likewise (This applies even in the cases where the types of contributions mentioned before have been object of evaluation for pairs).

Which kind of papers are to be considered as a result of processes of Investigation, Reflection or Review?

1. Research paper: document that presents, in full detail, the original results of finished research projects. The structure generally used contains four (4) paragraphs: Introduction, methodology, results and conclusions.
2. Reflection Paper: document that presents results of a research process, form an analytic, interpretative or critic perspective of the author, about a specific subject, using original resources of information.
3. Review's paper: document that is a result of a finished investigation, published or non-published, where the result of the investigation are analyzed, systematized and integrated, about a field in science and technology, which goal is to make notice of the advances and trends of development. This is characterized by a carefully bibliographic revision of at least 50 references.

During the call, the Author will be the only responsible for any violation against copyright. Thus, the direction of the magazine reserves the privilege of accepting and publish reviews of literature, adaptations and translations, case where the author must manifest that fact and include the bibliographic references as requested here.

The presentation of a paper to the permanent call of the *Indisciplinas* Magazine means:

1. The author accepts and applies the norms as established in this document for the presentation and evaluation of the papers;
2. The author makes the presentation of the paper under written and expressed authorization of the institution, either public or private, the funds, recognizes, supports or sponsors the production of the proposed paper, always securing account for it in the demanded requirements in the footnote, at the initial part of the paper;
3. It is manifested the will to publish the paper, and this does not make exception of filling the cession of copyrights for its publication, corrections of shape and content in the appointed cases, or attend request presented by the Editorial Committee, the Editor and/or the magazine.

Receiving the papers during the permanent call is not guarantee their publication, having in mind that all paper goes through a process of evaluation, in head of the Edition of the magazine, the Editorial Committee and the pull of expert evaluators, whom reserve the right to refuse items that do not conform to the editorial policies of the journal.

A paper to be sent must meet the following parameters:

1. Attach to the paper the certificate, or make clear and expressed mention, that the paper is an unpublished piece, written by himself or herself, that the author presents the paper with previous, clear and expressed authorization of the institution, whether it is public or private, that funds, recognizes, supports and sponsors the elaboration of the paper and that this piece has not been presented to any other media simultaneously. Besides, the author yields his or her patrimonial rights to the UNAULA University, and authorize thee to broadcast the paper in physic and virtual format, and the data base, bibliographic indexes and catalogues in those that the magazine is indexed, in order to promote its open access to the national and international community.
2. Send the paper in magnetic format and/or a printed copy to the Editor of the Magazine, Jorge Eduardo Vásquez Santamaría: jorge.vasquez@unaula.edu.co or vasquezantamaria@gmail.com
3. The papers must be presented having in mind the structure explained as follows:
 - Title of the paper and subtitle, if there is such.
 - In footnote, indicate the title of the Project of Investigation, experience or academic exercise, proposal or finished design or in process that gives life to the paper; line and group of investigation that links the document, name of the titular researcher or Professor

and coinvestigators or helping Professors, The role of the author in the Investigation, Institution that funded or funds the investigation, name of the Investigation and year of culmination of it.

- Full names of the Author or Authors, and in footnote the academic curriculum, type of contract with the institution of work, Group of Investigation, electronic adress and mail address (This last information is not published, is exclusively for the Magazine).
 - Abstract of the paper (15 lines max): The abstract must include the main goals of the investigation, outreach, used methodology, and main results and conclusions. It must be written in an outspoken, coherent and succinct, for what we recommend to check and verify data, syntactic, orthography, don not commit erratum and do not include bibliography.
 - Keywords (At least 3, and a maximum of 6).
 - Introduction (General presentation of the paper, seeking to outstand the one or sort of issues approached during the investigation, goals, justification, hypothesis and used theoretic frame)
 - Methodology: presentation of the methodological design used during the Project, exercise, experience or proposal where the model is unveiled, focus, chosen methods and instruments.
 - Developement of the paper.
 - Conclusions.
 - Bibliographic references, by APA rules (Americann Psicology Association 2006).
4. The presentation of the papers must meet the following guidelines:
- Letter size, printed on one face.
 - Space and a half line spacing.
 - Presentation using MS Word 97 – 2003 version.
 - Font: Times New Roman, size 12.
 - Must not be less than 15 pages or exceed 30 pages.
 - Citation and references list of APA (American Psychological Association, 2006) type.
5. Attached to this, the Professor must provide a summary of his or her Curriculum Vitae, when not contracted by the UNAULA University.

The procedure to choose the papers is the following:

1. The Author or Authors send an Email as described in the second numeral, the proposed paper for the permanent call of the magazine.
2. The Editor checks that all the expressed requirements are met: the rules for the presentation of the paper, its structure and style.

3. If the paper meets the requirements established by the magazine, the papers goes to presentation to the Editorial Committee of the magazine, where its pertinence; innovative, distinguishing and contributing character, in the teaching and learning of the law. The Editorial Committee, by motivation, must approve the assignation of pairs for the proposed papers, which pass to selection of evaluating referee(s). Those papers not accepted by the committee for evaluating team will be returned to their author or authors, exposing the reasons that justifies the rejection of the paper.
4. The assignation of papers to valuation for evaluation referee(s) is ruled under the 'double blind spot' method: anonymity is applied, as well as for the author and for the professionals selected to value it, and deliver a veredict.
5. The editor sends the paper to the evaluation's referee, to whom it is conceded a deadline of 15 ordinary days for the task. The referee is delivered with the evaluation form that must fulfill, and the 'double blind spot' method for the valuation is explained to his or her
6. When the deadline is met by the evaluation referee, the concept is delivered to the Author or Authors of the paper, including the decision related to the publishing of the piece, those could be: rejected, accepted, and accepted under conditions and requested modifications and adjustments.
7. The Editor communicates to the author at the earliest opportunity the final decision.
8. In any case that the paper is accepted under condition and requested modifications and adjustments, the Editor shall consult the will of the author of continuing with the editorial process. If the author declines, the paper is assumed as Rejected; if the author continues with the process, the author counts with 15 days to adjust and modify the paper and forward to the editor the new version of the paper.

The magazine does not assume any responsibility related to eventual damages caused by the send or loss of the material; besides, the Magazine doesn't assume the obligation to resend the papers that are rejected, so we strongly recommend that the author or authors keep copies of the paper sent to the call.

Note: the papers for publication are received ALL the year, and the shall be reviewed by order of arrival.

RECOMMANDATION DE PUBLICATION POUR LES AUTEURS

Le Magazine *Indisciplinas* est une série semestrielle, rattaché à la Faculté de droit de l'Université latino-américaine. Le magazine cherche à rassembler une production de qualité écrite nationale et internationale large, dérivée à partir des idées et, de la recherche et de sensibilisation d'expériences académiques autour de la recherche, des propositions de recherche et des exercices connexes et les modèles pédagogiques, didactiques courants, les méthodologies, expériences en formation, études de cas et de nouvelles propositions sur la formation en droit et les résultats concernant la manière dont il étudie et favorise l'interdisciplinarité

Voilà pourquoi la Faculté de droit de l'Université latino-américaine appelle à la communauté académique nationale et internationale à soumettre des articles sur les sujets ci-dessus, pour lesquels il convient de noter que la prévalence sera publiée dans le processus d'appel des produits qui sont conformes au mode ou type de publication référencée ici:

ARTICLE DE RECHERCHE ET INNOVATION

Document de présentation et production originale et inédite, publiée dans un contenu du magazine de contenu scientifique, technologique ou de la recherche universitaire du processus, de la réflexion et de l'examen, qui a fait l'objet d'examen par les pairs. En aucun cas, être accepté comme «l'article de» contributions et publications de recherche et d'innovation ne provenant pas de recherche, les résumés, des documents de conférence, des lettres à l'éditeur, des critiques de livres, des bibliographies, des bulletins institutionnels, des éditoriaux, des nécrologies, des nouvelles ou des traductions d'articles déjà publiés dans d'autres médias, l'opinion ou de la situation, et autres (cela vaut même dans les cas où il est documenté que les types de contribution mentionnés ont fait l'objet d'examen par les pairs).

Quels sont les articles qui correspondent aux processus issus de la recherche, de réflexion ou de révision?

1. L'article de recherche. Document qui présente en détail les résultats originaux de projets de recherche achevés. La structure généralement utilisée contient quatre sections importantes: introduction, méthodologie, résultats et conclusions.
2. L'article de réflexion. Document indiquant les résultats des recherches effectuées à partir d'un point de vue analytique, interprétative ou critique de l'auteur, sur un sujet spécifique basé sur des sources originales.
3. Article de revue. Documents résultat d'une enquête terminée qui analyse les résultats intégrés des enquêtes publiés ou non publiés, sur un domaine de la science ou de la technologie, afin de tenir en compte des tendances de progrès et de développement. Il est caractérisé par la présentation d'une révision bibliographique d'au moins 50 références.

Dans l'avis, l'auteur est le seul responsable de toute violation du droit d'auteur, de sorte que la direction du Journal se réserve le droit d'accepter et publier des revues de la littérature, des adaptations et traductions, cas où l'auteur doit indiquer que fait et inclure la référence appropriée.

Soumettre un article à l'appel ouvert *Magazin Indisciplinas*, cela signifie:

1. L'auteur accueille et accepte les règles énoncées dans le présent document pour la soumission et l'évaluation d'articles;
2. L'auteur a déposé une déclaration avec l'autorisation expresse préalable de l'établissement, le financement public ou privé, reconnaît, endosse ou sponsorise le développement du texte proposé, en essayant toujours d'en rendre compte dans les exigences permanentes la page initiale du texte;
3. Exprime sa volonté de publier l'article, ce qui ne dispense pas le traitement de la cession des droits pour la publication, faire des corrections de forme et de fond dans les cas mentionnés, ou répondre aux exigences présentées par le Comité de rédaction Editor et / ou le directeur de la publication.

La réception des articles sur l'appel ouvert ne garantit pas qu'ils soient publiés, dans la mesure où tout élément passe par un processus d'évaluation par l'édition de la revue, le comité de rédaction et les examinateurs choisis pour la publication, dont le droit de refuser les articles qui ne sont pas conformes à la politique éditoriale de la revue est réservé.

L'article doit être réglé sur les paramètres suivants:

1. Accompanyer l'article avec le dossier, ou faire une mention claire et explicite dans le milieu de la présentation, qui est inédit, de sa part, l'auteur de la communication écrite avec l'autorisation expresse préalable de l'établissement, public ou financement privé, reconnaît, approuve ou parraine l'élaboration du texte proposé n'a pas été introduite auprès d'autres moyens simultanément. En outre, ils transfèrent leur propriété pour les droits à l'Université Autonome Latino Américaine et autorisent à divulguer l'article, média virtuel et physique, et les bases de données, des index et des catalogues bibliographiques dans laquelle le journal est indexé pour promouvoir leur accès ouvert à la communauté nationale et internationale.
2. Envoyer l'article sur supports magnétiques et / ou une copie imprimée à l'éditeur du Journal, Jorge Eduardo Vásquez Santamaría: jorge.vasquez@unaula.edu.co ou vasquezasantamaria@gmail.com
3. Les articles doivent être soumis en tenant compte de la structure suivante:
 - Titre et sous-titre, le cas échéant.
 - Dans les notes indiquer le titre du projet de recherche, de l'expérience ou de l'exercice académique, le nom écrit de l'enseignant ou de principaux liens d'enquêteur et co-chercheurs et assistants d'enseignement, de la qualité dans lequel l'auteur a participé, institution qui finance la recherche, le nom de la recherche, et l'année de l'achèvement de la même.
 - Nom et prénom de l'auteur, et pieds de page, la formation, la relation de travail, le groupe de recherche à laquelle il appartient, adresse e-mail et l'adresse physique de la correspondance (ce dernier ne sont pas publiées, est la propriété exclusive du Journal).

- Sommaire de l'article (15 lignes maximum): Le résumé devrait comprendre les principaux objectifs de la recherche, la portée, la méthodologie et les principaux résultats et conclusions. Doit avoir une écriture claire, cohérente et concise, pour laquelle il est conseillé de contrôler et de vérifier les données, de la syntaxe, de l'orthographe, de ne pas tomber dans les erreurs et ne pas inclure des références.
 - Mots-clés (3 minimum maximum 6).
 - Introduction (présentation générale du texte, en essayant de mettre en évidence les problèmes abordés, les objectifs, la justification, les hypothèses et le cadre théorique utilisé).
 - Méthodologie: présentation de la méthodologie utilisée dans le projet, l'exercice, l'expérience ou la proposition, dont le modèle, l'approche, les méthodes et les instruments sont bienvenus dévoiler.
 - Article de développement. Conclusions.
 - Références base de règles APA (American Psychological Association, 2006).
4. La présentation des articles doit se conformer aux lignes directrices suivantes:
- Papier de format lettre écrite par un côté.
 - Espace et un espacement de la moitié de la ligne.
 - Présentation en version Word 97-2003.
 - Times New Roman, taille 12.
 - Il ne devrait pas être inférieure à 15 pages ou dépasser 30 pages.
 - Citation et liste de références APA (American Psychological Association, 2006)
5. L'auteur doit présenter le résumé du CV si n'est pas employé par l'Université Autonome Latino Américaine

La procédure de sélection des articles est le suivant:

1. L'auteur (s) envoyé à votre déclaration dans le deuxième alinéa, l'appel permanent proposé pour l'article du magazine.
2. L'éditeur vérifie que les exigences spécifiées sont réunies, à la fois dans les formes requises pour la présentation de l'article, et ses structure et de style composants.
3. Vérifié la performance optimale d'entre eux, l'article poursuit en présentation au comité de rédaction de la revue, où leur pertinence est étudié, innovant, distinctif et contributif à l'enseignement et l'apprentissage de caractère juridique. Le Comité de rédaction, avec le raisonnement, doit approuver l'attribution de paires pour les articles proposés, qui passent la sélection des arbitre (s) évaluateur (s). Les articles qui ne sont pas approuvés par le Comité de rédaction pour arbitres assesseurs seront retournés à son auteur (s) de l'exposé des motifs justifiant la décision de rejet écrite.

4. La répartition des points à être évalué par des arbitres est régie par la tache en double aveugle: l'auteur anonyme du texte de façon à valoriser et sélectionner un verdict applique professionnels.
5. L'éditeur envoie le texte à l'évaluateur, dont une durée de 15 jours est accordée pour l'exécution de ses travaux, le formulaire d'évaluation à remplir se produit.
6. À l'expiration de l'évaluation de l'arbitre choisi, le concept que l'auteur est exposé, dans lequel la décision sur la publication de l'article, qui peut être inclus: rejetée, acceptée et acceptée sous réserve de l'achèvement des modifications et des ajustements.
7. L'éditeur informe l'auteur dans les plus brefs délais la décision.
8. Si la décision est acceptée sous réserve de la réalisation des modifications et ajustements, l'éditeur doit consulter la volonté de l'auteur de poursuivre le processus de publication. Devrait être la réponse négative de l'auteur, l'article est rejeté; si trouvé réponse positive de l'auteur, une nouvelle période de 15 jours civils est accordé pour faire des ajustements et des changements, et retourner la nouvelle version de la lettre à l'éditeur du magazine.

Le Journal n'est pas responsable de tout dommage pendant le transport ou la perte de la matière; aussi il décline toute obligation de retourner les articles qui ne sont pas acceptées, ce qui explique pourquoi il est important que l'auteur conserve une copie du document soumis à l'appel.

Remarque: Le texte de publication est reçue tout au long de l'année, et aura la priorité à partir du moment de l'arrivée.

RACCOMANDAZIONE DI PUBBLICAZIONE PER GLI AUTORI

La Rivista *Indisciplinas* è una pubblicazione seriale semestrale di carattere accademico, attaccata alla facoltà di giurisprudenza dell'Universidad Autónoma Latinoamericana. La rivista cerca riunire una qualità completa di produzione scritta a livello nazionale e internazionale, derivanti di riflessione accademica ed esperienze accademiche, di ricerca e proiezione sociale, proposte e ricerca di esercizi modelli e tipi pedagogiche, metodologie, didattiche, esperienze formative, casi di studio e nuove proposte sulla formazione in diritto, così come risulta sul modo di come si indaga e promuove attualmente sua interdisciplinarietà.

Ecco perché la facoltà di giurisprudenza dell'Università Autónoma Latinoamericana invita alla comunità accademica nazionale ed internazionale alla presentazione di articoli sui temi sopra, per cui dovrebbe essere notato che nel processo di concorso saranno di prevalenza alla pubblicazione di articoli che hanno corrispondenza alla modalità o tipo di pubblicazione di riferimento:

ARTICOLO DI RICERCA ED INNOVAZIONE

Documento che presenta la produzione originale ed inedita, pubblicato in contenuto scientifico, tecnologico o accademico, risultato di una rivista di ricerca, di riflessione o di revisione, che è stata oggetto di valutazione degli *pares*. In nessun caso saranno accettati come i contributi di "ricerca e innovazione" come pubblicazioni derivanti dalla ricerca, riassunti, comunicazioni a congressi, lettere al direttore, recensioni di libri e bibliografie, bollettini istituzionali, note editoriali, necrologi, notizie o traduzioni di articoli già pubblicati in altri mezzi, colonne di parere o di situazione e simili (questo vale anche nei casi in cui è il documento che menzionate tipologie di contributo sono stati sottoposti a valutazione *inter pares*).

Quali sono gli articoli che si riferiscono ai processi di ricerca, di riflessione o recensione?

1. Articolo di ricerca. Documento che presenta, in dettaglio, i risultati dei progetti di ricerca completata originale. La struttura utilizzata generalmente contiene quattro sezioni principali: introduzione, metodologia, risultati e conclusioni.
2. Articolo di riflessione. Documento che presenta i risultati della ricerca completata dal punto di vista analitico, interpretativo o critico dell'autore, su uno argomento specifico col uso di fonti originali.
3. Articolo di revisione. Documento risultato di una ricerca completata dove si sono analizzati, sistematizzati ed integrati i risultati delle indagini pubblicati o non pubblicati, su un campo della scienza e della tecnologia, al fine di dare conto dei progressi e tendenze di sviluppo. È caratterizzata per presentare un'attenta revisione bibliografica di almeno 50 riferimenti.

Nell'annuncio, l'autore sarà il unico responsabile per eventuali violazioni di copyright, quindi la direzione della rivista si riserva il diritto di accettare e pubblicare recensioni di letteratura, adattamenti e traduzioni, caso in cui l'autore dovrebbe esprimere quel fatto e includere i relativi riferimenti.

La presentazione di un articolo al concorso permanente della Rivista *Indisciplinas*, significa:

1. L'autore si accoglie e accetta le regole stabilite in questo documento per la presentazione e la valutazione di articoli;
2. L'autore fa la presentazione dello scritto previa autorizzazione della istituzione, pubblica o privata, le cui finanze, riconosce, approva o sponsorizza lo sviluppo del testo proposto, cercando sempre di dare conto di quello nei requisiti a fondo pagina nella parte iniziale del testo
3. Che si manifesta la sua volontà di pubblicare l'articolo, cosa che non tranne l'elaborazione del trasferimento dei diritti per la pubblicazione, la realizzazione delle correzioni di forma e sfondo in casi designati, o soddisfare i requisiti presentati dal comitato editoriale, l'editore e/o il direttore della pubblicazione.

Il Ricevimento degli articoli nella chiamata permanente non garantisce che siano pubblicati, in quanto qualsiasi elemento passa attraverso un processo di valutazione incaricato l'edizione della rivista, l'editoriale personale e valutatori esperti selezionati per la pubblicazione, che si riserva il diritto di rifiutare gli elementi non conformi per alle politiche editoriale della rivista.

La spedizione dello articolo deve essere impostata sui seguenti parametri:

1. Unire l'articolo con menzione o chiarire esplicitamente nel mezzo di presentazione, che è inedita, è della sua autoria, l'autore fa la presentazione di autorizzazione scritta preventiva ed esplicita dell'istituzione, pubblica o privata, che fondi, riconoscere, approva o sponsorizza lo sviluppo del testo proposto e che non ha stato presentato ad altri mezzi contemporaneamente. Inoltre, trasferito i suoi diritti economici per l'Universidad Autónoma Latinoamericana e autorizzarla a segnalare l'articolo tra fisici, virtuali e basi di dati, indici bibliografici e cataloghi che è indicizzato il giornale per promuovere il suo accesso aperto alla comunità nazionale ed internazionale.
2. Inviare l'articolo su supporto magnetico o una copia stampata all'editore della rivista, Jorge Eduardo Vásquez Santamaría: jorge.vasquez@unaula.edu.co o vasquezasantamaria@gmail.com
3. Gli articoli devono essere presentati prendendo in considerazione la seguente struttura:
 - Titolo dell'articolo e dei sottotitoli, se presenti.
 - Nelle note indicare il titolo della ricerca, esperienza o esercizio accademico, proposta o disegno finito o processo che l'articolo è ricerca e linea di prodotto del gruppo che associa la scrittura, il nome del ricercatore o docente principale e coinvestigadores e insegnamento ausiliari, qualità in cui ha partecipato l'autore, istituzione che ha finanziato o fondi di ricerca, ricerca e l'anno di completamento dello stesso nome.
 - Nome dell'autore o autori di e, nel piè di pagina, link di lavoro, formazione accademica, gruppo di ricerca a cui appartiene, indirizzo e-mail e indirizzo di posta (quest'ultimo non viene pubblicato, è esclusive informazioni dalla rivista).

- Sintesi dell'articolo (massimi 15 righe): la sintesi devono includere i principali obiettivi della ricerca, ambito, metodologia e principali risultati e conclusioni. È necessario disporre di una chiara, coerente e concisa, redazione. Se suggerire rivedere e verificare i dati, sintassi, ortografia, non cadere in errori ed non includere riferimenti bibliografici.
 - Parole chiave (minimo 3 massimo 6).
 - Introduzione (presentazione generale del testo, cercando di evidenziare i problemi affrontati, gli obiettivi, giustificazione, ipotesi e quadro teorico impiegato).
 - Metodologia: presentazione del progetto metodologico impiegato nel progetto, esercizio, esperienza o proposta, dove si fa' il modello, approccio, metodi e strumenti che siano accettati.
 - Sviluppo dell'articolo.
 - Conclusioni.
 - Bibliografico riferimenti secondo le norme APA (associazione americana di psicologia 2006).
4. La presentazione degli articoli deve essere regolata per le seguenti linee guida:
- Carta formato lettera su un solo lato.
 - Spazio e mezzo interlinea.
 - Presentazione nella versione di Word 97-2003.
 - Tipo di carattere Times New Roman, dimensione 12.
 - Non deve non essere meno di 15 pagine e non deve superare 30 pagine.
 - Citazioni e riferimenti bibliografici elenco tipo APA (associazione americana di psicologia 2006).
5. Separare dal autore se deve presentare il riassunto del curriculum vitae se non è un lavoro collegato con Universidad Autónoma Latinoamericana.

La procedura per la selezione di elementi è come segue:

1. L'autore (s) invia al punto stabilito post in secondo luogo, l'articolo proposto al concorso permanente per le proposte della rivista.
2. Il Editore verifica i requisiti espressi, sia nelle forme necessarie per la presentazione dell'articolo, sono incontrati nelle sue componenti struttura e stile.
3. Si Verifica la conformità ottimale con lo stesso, l'articolo passa alla presentazione prima del comitato editoriale della rivista, dove rivedono la loro rilevanza, la natura innovativa, distintivo e contributiva all'insegnamento e all'apprendimento del diritto. Il comitato editoriale, motivato attraverso carta, deve approvare l'assegnazione delle coppie agli articoli proposti, che vanno per la selezione del valutatore arbitro (s) (s). Gli elementi che non sono approvati dal comitato editoriale per gli arbitri, valutatori saranno restituiti al suo autore (s) con l'esposizione delle ragioni che giustificano il rifiuto della decisione scritta.

4. La ripartizione degli elementi per essere valutati da arbitri è disciplinata sotto il doppio punto cieco: l'anonimato dell'autore del testo e professionisti selezionati si applica per valorizzarla ed emettere un verdetto.
5. L'editore invia il testo l'arbitro di valutatore, che è concesso un termine di 15 giorni ordenarios per lo svolgimento del suo lavoro, presenta il formato della valutazione che deve completare e chiarisce la recensione sotto forma di doppio cieco spot.
6. Scaduto il termine di valutazione per l'arbitro selezionato, il concetto di questo viene esposto all'autore, che comprende la decisione sulla pubblicazione dell'articolo, che può essere: rifiutato, accettato e accettati soggetti la realizzazione di modifiche e regolazioni.
7. L'Editore informa l'autore nel più breve tempo possibile la decisione.
8. Nel caso che la decisione viene accettata soggetti la realizzazione di modifiche e regolazioni, l'editor si consultano l'autore continuerà il processo di pubblicazione. In caso di risposta negativa da parte dell'autore, l'articolo si riferisce alla respinta; in caso di risultato positivo, la risposta dell'autore, è concesso un nuovo termine di 15 giorni di fila per le regolazioni e modifiche e ritorno la nuova versione della lettera al redattore della rivista.

La rivista non assume la responsabilità per eventuali danni di spedizione o di perdita del materiale; inoltre non si assume l'obbligo di restituire gli elementi che non sono accettati, motivo per cui è importante che l'autore conserva la copia dell'articolo inviato alla chiamata.

Nota: I testi per la pubblicazione viene ricevuto durante tutto l'anno, e avranno priorità dal momento dell'arrivo.

RECOMENDAÇÃO DE PUBLICAÇÃO PARA OS AUTORES

A Revista *Indisciplinas* é uma publicação seriada semestral de caráter acadêmico, subscrita à Faculdade de Direito da Universidade Autônoma Latino-americana. A revista busca reunir uma ampla produção escrita nacional e internacional de qualidade, derivada de reflexões e experiências acadêmicas, de pesquisa e de projeção social ao redor das pesquisas, propostas e exercícios acadêmicos de pesquisa relacionados com modelos e correntes pedagógicas, didáticas, metodologias, experiências formativas, estudos de caso e novas propostas sobre a formação em Direito, e também resultados sobre a forma em como é indagada e promovida atualmente sua interdisciplinaridade.

Por isso, a Faculdade de Direito da Universidade Autônoma Latino-americana convoca à comunidade acadêmica nacional e internacional à apresentação de artigos nos temas citados, para o que se deve ter presente que no processo de convocação será dada prevalência à publicação de artigos que correspondentes com a modalidade ou tipologia de publicação aqui referenciada:

ARTIGO DE PESQUISA E INOVAÇÃO

Documento que apresenta a produção original e inédita, publicada em uma revista de conteúdo científico, tecnológico ou acadêmico, resultado de processos de pesquisa, reflexão ou revisão, que tenha sido objeto de avaliação de pares. De jeito nenhum serão aceitos como “artigo de pesquisa e inovação” contribuições como publicações não derivadas de pesquisa, resumos, comunicações de congressos, cartas ao editor, resenhas de livros, bibliografias, boletins institucionais, notas editoriais, necrologias, notícias ou traduções de artigos já publicados em outros meios, colunas de opinião ou conjuntura e similares (isso aplica ainda nos casos em que seja documentado que os mencionados tipos de contribuição foram objeto de avaliação por pares).

Quais são os artigos correspondentes com o resultado de processos de pesquisa, reflexão ou revisão?

- 1) Artigo de pesquisa. Documento que apresenta, detalhadamente, os resultados originais de projetos terminados de pesquisa. A estrutura geralmente utilizada contém quatro apartes importantes: introdução, metodologia, resultados e conclusões.
- 2) Artigo de reflexão. Documento que apresenta resultados de pesquisa terminada desde uma perspectiva analítica, interpretativa ou crítica do autor, sobre um tema específico, remetendo fontes originais.
- 3) Artigo de revisão. Documento resultado de uma pesquisa terminada onde são analisados, sistematizados e integrados os resultados de pesquisas publicadas ou não publicadas, sobre um campo em ciência ou tecnologia, com o fim de dar conta dos avanços e as tendências de desenvolvimento. São caracterizadas por apresentar uma cuidadosa revisão bibliográfica de pelo menos 50 referências.

Na convocação, o autor será o único responsável por qualquer violação aos direitos de autor, por isso a direção da Revista reserva o direito de aceitar e publicar revisões de literatura, adaptações e

traduções, caso em que o autor deve manifestar esse fato e incluir a referência bibliográfica correspondente.

A apresentação de um artigo à convocação permanente da Revista *Indisciplinas*, significa:

1. O autor acolhe e aceita as normas estabelecidas neste documento para a apresentação e avaliação dos artigos;
2. O autor faz a apresentação do escrito com a autorização prévia e expressa da instituição, pública ou privada, que financia, reconhece, aprova ou patrocina a elaboração do texto proposto, procurando sempre dar conta dela nos requerimentos exigidos em pé de página na parte inicial do texto;
3. Manifesta sua vontade para publicar o artigo, o que não excetua o preenchimento da cessão de direitos para a publicação, a realização de correções de forma e de fundo nos casos assinalados, ou atender requerimentos apresentados pelo Comitê Editorial, o Editor e/ou Diretor da publicação.

A recepção dos artigos na convocação permanente não garante que eles sejam publicados, pois todo artigo passa por um processo de avaliação a cargo da Edição da revista, o Comitê Editorial e dos avaliadores expertos selecionados para a publicação, que reservam o direito para recusar aqueles artigos que não se ajustem às políticas editoriais da revista.

O envio do artigo deve estar ajustado aos seguintes parâmetros:

1. Acompanhar o artigo com o registro, ou fazer menção clara e expressa no meio de apresentação, de que ele é inédito e de sua autoria, que o autor faz a apresentação do escrito com a autorização prévia e expressa da instituição, pública ou privada, que financia, reconhece, apoia ou patrocina a elaboração do texto proposto e que não foi apresentado em nenhum outro meio simultaneamente. Além disso, cedem seus direitos patrimoniais à Universidade Autônoma Latino-americana e a autorizam para divulgar o artigo em meio físico, virtual, e nas bases de dados, índices bibliográficos e catálogos nos que se encontra indexada a revista para promover seu acesso aberto à comunidade nacional e internacional.
2. Encaminhar o artigo em dispositivo magnético e/ou uma cópia impressa ao editor da Revista, Jorge Eduardo Vásquez Santamaría: jorge.vasquez@unaula.edu.co o vasquez santamaria@gmail.com
3. Os artigos devem ser apresentados tendo em conta a seguinte estrutura:
 - Título do artigo e subtítulo se for o caso.
 - Em pé de página indicar o título do projeto de pesquisa, experiência ou exercício acadêmico, proposta ou desenho terminado ou em processo do que o artigo é produto, linha e grupo de pesquisa ao que é vinculado o escrito, nome do pesquisador ou docente principal e copesquisadores e docentes auxiliares, categoria na que participou o autor, instituição que financiou o financia a pesquisa, nome da pesquisa, e ano de culminação dela.

- Nome completo do autor ou autores e, em pé de página, a formação acadêmica, vinculação laboral, grupo de pesquisa ao que pertence, endereço eletrônico e endereço postal (este último não se publica, é informação exclusiva da Revista).
 - Resumo do artigo (máximo de 15 faixas): o Resumo deve incluir os objetivos principais da pesquisa, alcance, metodologia empregada, e principais resultados e conclusões. Deve ter uma redação clara, coerente e sucinta, para o que se sugere revisar e verificar dados, sintaxe, ortografia, não fazer erratas ou não incluir referências bibliográficas.
 - Palavras-chave (mínimo 3 máximo 6).
 - Introdução (apresentação geral do texto, procurando destacar o ou os problemas abordados, objetivos, justificação, hipóteses e marco teórico empregado).
 - Metodologia: apresentação do desenho metodológico empregado no projeto, exercício, experiência o proposta, onde seja explicado o modelo, enfoque, métodos e instrumentos adotados.
 - Desenvolvimento do artigo.
 - Conclusões.
 - Referências bibliográficas segundo as normas APA (Associação Americana de Psicologia 2006).
4. A apresentação dos artigos se deve ajustar aos seguintes parâmetros:
- Papel tamanho carta escrito por uma só cara.
 - Espaço e meio entre linhas.
 - Apresentação em Word version 97 - 2003.
 - Tipo de letra Times New Roman, tamanho 12.
 - Não deve ser inferior a 15 páginas nem superar as 30 páginas.
 - Citação e lista de referências bibliográficas tipo APA (Associação Americana de Psicologia 2006).
5. Aparte o autor deve apresentar o Resumo do currículo do autor se não estiver vinculado laboralmente à Universidade Autônoma Latino-americana.

O procedimento para selecionar os artigos é o seguinte:

1. O autor(es) encaminha ao email enunciado no numeral segundo, o artigo proposto à convocação permanente da revista.
2. O Editor revisa que sejam cumpridos os requisitos expressados, tanto nos formatos requeridos para a apresentação do artigo, como em sua estrutura e componentes de estilo.
3. Caso de ser verificado o ótimo cumprimento das regras, o artigo passa para apresentação no Comitê Editorial da revista, onde é analisada sua pertinência, caráter inovador, distintivo e contributivo ao ensino e aprendizado do direito. O Comitê Editorial, com motivo, deverá

aprovar a atribuição de pares aos artigos propostos, que passam à seleção de árbitro(s) avaliador(es). Os artigos que não sejam aprovados pelo Comitê Editorial para árbitros avaliadores serão devolvidos a seu(s) autor(es) com a exposição de razões que justifiquem a decisão da recusa do escrito.

4. A atribuição dos artigos para serem valorados por árbitros é feita sob a modalidade de duplo ponto cego: dá-se anonimato tanto ao autor do texto como aos profissionais selecionados para valorá-lo e emitir um veredito.
5. O Editor envia o texto ao árbitro avaliador, a quem é dado um prazo de 15 dias ordinários para o desempenho de seu trabalho, apresenta-se o formato de avaliação que deve diligenciar e aclara-se a revisão sob a modalidade de duplo ponto cego.
6. Acabado o prazo de avaliação para o árbitro selecionado, se expõe o conceito de dele para o autor, em que é incluída a decisão sobre a publicação do artigo, que poderá ser: recusado, aceito, e aceito condicionado à realização de mudanças e ajustes.
7. O Editor comunica ao autor no menor tempo possível a decisão tomada.
8. Em caso que a decisão seja aceito condicionado à realização de mudanças e ajustes, o editor consultará ao autor a vontade de continuar com o processo editorial. Caso de resultar negativa a resposta do autor, o artigo fica recusado; caso de resultar positiva a resposta do autor, concede-se um novo prazo de 15 dias corridos para realizar os ajustes e mudanças, e devolver a nova versão do escrito ao Editor da revista.

A Revista não assume responsabilidade por danos eventuais sofridos no envio o por perda do material; Além disso, não tem a obrigação de devolver os artigos que não sejam aceitos, razão pela qual é importante que o autor conserve cópia do artigo enviado à convocação.

Nota: os textos para publicação são recebidos o ano TODO, e terão prelação a partir do momento de sua chegada.

Revista **INdISCIPLINAS**

se terminó de imprimir en febrero de 2016
Para su elaboración se utilizó papel Bond Bahía 75 g,
en páginas interiores, propalcote 250 g en la carátula.

Fuente tipográfica: Swis721 Cn BT 11 puntos para
texto corrido, y 16 puntos para títulos.

