

REPUBLICA DE COLOMBIA



**La función  
de las Administraciones  
Municipales y Departamentales  
dentro del  
Sistema Nacional  
para la Prevención  
y Atención de Desastres**



Sistema Nacional para la Prevención  
y Atención de Desastres

Esta publicación  
se realiza con el  
apoyo económico  
del Fondo  
Nacional  
de Calamidades,  
PNUD  
y DHA-  
UNDRO.

Coordinación  
Editorial:  
Dirección  
Nacional  
para la  
Prevención  
y Atención  
de Desastres  
-DNPAD-  
Calle 26 # 13-19  
Piso 26  
Tel: 2834966  
Fax: 2860485  
Santafé de  
Bogotá.

Diseño  
y artes finales:  
Jaime Cortés

Impresión:  
ABCDEFGHI

Primera edición  
Enero de 1995

Se permite la  
reproducción  
del contenido  
de esta publicación  
siempre que se de  
créditos al  
"Sistema Nacional  
para la Prevención  
y Atención de  
Desastres de  
Colombia".

## **Contenido**

Introducción.....	3
Prevención y planificación.....	4
Organización interinstitucional.....	5
Conocimiento de las amenazas.....	8
Asentamientos en zonas de riesgo.....	9
Educación, capacitación e información pública.....	10
Ambiente y desastres.....	10
Atención y rehabilitación.....	11
Aspectos financieros.....	12
Responsabilidad del Estado.....	14
Normas relacionadas con prevención y atención de desastres.....	15
Organización y recursos.....	15
Asentamientos humanos.....	17
Construcción sísmorresistente.....	18
Medio ambiente y Agricultura.....	18
Salud y seguridad social.....	19
Educación.....	19

## Introducción

**L**a prevención de desastres de origen natural o antrópico es uno de los componentes básicos de la protección integral a la que tiene derecho cada ciudadano, tanto en lo relativo a su propia vida como a sus bienes y a los de la comunidad en general.

La presencia de todo tipo de amenazas de origen natural, la fragilidad y el uso inapropiado de nuestros suelos tanto urbanos como rurales, el crecimiento desordenado de los centros urbanos, el mal manejo de los recursos naturales y de las cuencas (en particular el proceso masivo de deforestación), la ausencia de planes de ordenamiento territorial y de definición de zonas de riesgo y el incremento de tecnologías potencialmente peligrosas, son factores que aseguran un aumento en el número y magnitud de los desastres de origen natural y antrópico.

En las últimas décadas, muy pocas regiones del país han estado exentas de eventos catastróficos. Por el contrario, son numerosas las zonas en las que se presentan cada vez con mayor frecuencia problemas de esta naturaleza, sin que se vislumbren soluciones en el corto plazo; tal es el caso de las inundaciones de llanura que ocurren en el centro y norte del país, en la costa pacífica, Llanos y Amazonia, con importantes consecuencias sobre la agricultura y la población; cada vez son más comunes los deslizamientos y avalanchas que afectan la vida de las personas, la vivienda, la infraestructura y la economía en general en toda la zona andina y el piedemonte llanero; los eventos volcánicos y ante todo los sísmicos que amenazan a la gran mayoría de la población colombiana; los incendios urbanos y forestales; y los maremotos que azotan fundamentalmente a la costa pacífica. ✦

## **Prevención y planificación**

**F**rente a estos hechos, no pueden las regiones seguir esperando que ocurran nuevas tragedias para empezar a actuar; debe cambiarse el tratamiento que tradicionalmente se ha dado a este tema como un asunto sólo abordable desde la perspectiva de la obra de caridad, con la expectativa de que alguien ajeno a la región aporte la solución a nuestros propios problemas; y, ante todo, no podemos seguir relegando a una última prioridad en los planes, programas y presupuestos de la sociedad, aquello que es lo más importante para cualquier comunidad humana: la protección de la vida de sus miembros.

Aunque algunas manifestaciones de la naturaleza no son controlables por parte del hombre, está en sus manos adoptar todas las medidas necesarias para evitar o disminuir sus efectos negativos sobre las personas y sus bienes. Por ello, la prevención de desastres debe ser un concepto presente en todas las actividades de planificación y desarrollo; la responsabilidad de que esto se cumpla incumbe principalmente a los niveles decisorios y a los organismos de planeación. †

## **Organización interinstitucional**

**E**l principio de solución a esta problemática radica en el nivel organizativo de que se disponga en cada región, como parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. De conformidad con la Ley 46 de 1988 y el Decreto Ley 919 de 1989, todos los departamentos y municipios deben contar con un Comité para la Prevención y Atención de Desastres, presidido por los respectivos gobernadores y alcaldes. Con este esquema, los comités regionales y locales, tienen la responsabilidad de coordinar, de manera descentralizada, tanto las actividades preventivas como las de atención de las emergencias y de rehabilitación de zonas afectadas; a la vez, corresponde a los organismos territoriales hacer que las diferentes entidades del Estado cumplan las funciones que en esta materia les son propias en su respectiva jurisdicción.

De esta forma, los gobernadores y los alcaldes disponen de un mecanismo útil para coordinar en su territorio la acción de prevención y atención de las entidades, tanto regionales como del nivel nacional, de acuerdo con las prioridades que establezca el respectivo Comité para la Prevención y Atención de Desastres. En términos prácticos, ello ha significado una forma concreta de organización para poner a disposición de las gobernaciones y los municipios los recursos humanos, técnicos y financieros de las diferentes instituciones del Estado, tanto del nivel local, regional como del nacional, con miras no sólo a fortalecer la capacidad para la atención de las situaciones de emergencia, sino también a la incorporación de los conceptos de prevención de desastres en la planificación del desarrollo regional. ✦

Para facilitar el cumplimiento efectivo de estas funciones, la ley ordena que en cada departamento el gobernador y el alcalde designen un funcionario para actuar como coordinador administrativo del Comité para la Prevención y Atención de Desastres, mientras el respectivo jefe de planeación se desempeña como secretario técnico y el representante de la Defensa Civil como coordinador operativo. Varios son los departamentos y municipios que no sólo han nombrado el coordinador ordenado por la ley, sino que han dado tal relevancia al tema que han constituido oficinas con carácter permanente y con personal técnico para adelantar esa labor.

Con este tipo de organización básica, es posible adelantar en los departamentos trabajos como los mencionados y, ante todo, promover e incentivar a los municipios para la creación y el funcionamiento de sus comités locales y para el desarrollo de las funciones que a cada uno les compete.

Este mecanismo de coordinación es, por tanto, el mejor instrumento para que cada gobernación y municipio aproveche efectivamente y, en forma óptima, los servicios de todo orden que están a disposición de las diferentes entidades que conforman el Sistema Nacional y que, por tanto, se convierten en herramientas de trabajo de cada gobernador y alcalde en su propio territorio. De esos servicios pueden mencionarse, entre otros, la Red de Alertas Hidrometeorológicas del Himat, la Red Sismológica Nacional de Ingeominas, el Observatorio Sismológico del Suroccidente de la Universidad del Valle, el Instituto Geofísico de los Andes de la

Universidad Javeriana, la Red de Vigilancia de Volcanes de Ingeominas, la vigilancia de maremotos y del fenómeno de «El Niño» de la Comisión Colombiana de Oceanografía, la Red de Vigilancia de Huracanes con el Himat, el Sistema de Información sobre Siniestralidad y el Centro de Información sobre Productos Químicos del Consejo Colombiano de Seguridad Industrial, la Red Nacional de Comunicaciones para Emergencias, la Red de Centros de Reserva para Emergencias y el Sistema de Distribución de Alimentos con el Idema.

Igualmente, a partir de este nivel de organización queda a disposición de las gobernaciones y las alcaldías la asesoría técnica que pueden prestar no sólo las entidades del sistema sino las de las diferentes comisiones especializadas que existen a nivel nacional, tales como el Comité Técnico Nacional, el Comité Operativo Nacional y las comisiones de: Asentamientos humanos y vivienda, Educación, Riesgo sísmico y volcánico, Programas masivos, Riesgos tecnológicos e industriales, Incendios forestales, Salud, Tsunami o maremotos, Mapas de amenaza, Embalses y represas, Fenómeno de «El Niño», Junta Nacional de Bomberos, Búsqueda y rescate y Comunicaciones.

Con todos estos instrumentos a disposición ya no tienen las regiones que seguir simplemente lamentándose por la ocurrencia de hechos ya esperados por todos, sobre los cuales se tiene la confianza de que no ocurran, mientras que simultáneamente se siguen desarrollando asentamientos humanos en zonas inestables, amenazadas por deslizamientos, por inundaciones, por volcanes, por maremotos, por huracanes o sin diseños sismorresistentes.

Al contar con esta organización e instrumentos son varios los departamentos y muchos los municipios que han iniciado trabajos a fondo en el campo de la prevención de desastres. +

## Conocimiento de las amenazas

**A**unque en general las comunidades conocen relativamente bien gran parte de sus problemas, en el país no se ha hecho en forma sistemática un inventario de las diferentes amenazas de origen natural que se han presentado o que es posible prever. Esta es la primera labor que se debe adelantar y ya son en este sentido muchos los trabajos que se han realizado o están en elaboración por parte de las entidades municipales y regionales, con importante colaboración de las del orden nacional. Con metodologías simplificadas es posible, en muy corto plazo y a bajo costo, obtener la información básica para dimensionar el problema y, ante todo, para establecer prioridades según su gravedad. ✦

## **Asentamientos en zonas de riesgo**

**L**a ubicación de viviendas urbanas y rurales en riesgo es uno de los problemas presentes en la mayoría de los municipios del país. Inventarios de las mismas se están adelantando por el Inurbe para las poblaciones mayores. Como resultado de ello, estimativos preliminares indican que en el país existen no menos de 200.000 viviendas en alto riesgo por deslizamientos o inundación, sin considerar las otras amenazas de origen natural o tecnológico latentes en muchos lugares.

Adelantar obras para reducir los riesgos o reubicar las viviendas cuando el peligro es mayor es uno de los primeros y principales programas por realizar, para lo cual, además de la responsabilidad y de los recursos del municipio, las gobernaciones cuentan con los recursos humanos, técnicos y financieros departamentales y de las entidades del orden nacional, las cuales pueden prestar una gran colaboración para resolver este tipo de problema. La vivienda en riesgo cuenta con la primera prioridad dentro de los planes de vivienda social del gobierno nacional. Programas de saneamiento ambiental tales como rellenos sanitarios, tratamiento de aguas servidas y el mejoramiento de la calidad de las aguas para consumo, entre otros, tienen máxima prioridad para las entidades del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en las cuales los departamentos cumplen un papel fundamental. ✦

## **Educación, capacitación e información pública**

**S**i aceptamos que la educación y la cultura desempeñan un papel preponderante en esta materia, la introducción del concepto de la protección ambiental y la prevención de desastres en la educación formal es uno de los aportes fundamentales para la disminución de los riesgos a nivel nacional. Esta tarea que ya ha sido puesta en ejecución desde 1991 dentro del sistema escolar en los departamentos de Caldas y Tolima, queda como uno de los retos más atractivos para cada uno de los gobernadores, para lo cual cuentan con el apoyo decidido del Ministerio de Educación Nacional.

Actividades de información pública como el programa de prevención de desastres en las escuelas y demás sitios de afluencia masiva de personas se han puesto en marcha en numerosas regiones del país. Su creación, fortalecimiento o extensión es una de las labores importantes por realizar. +

## **Ambiente y desastres**

**D**etener la deforestación indiscriminada, reforestar las zonas inestables y las áreas productoras de agua, rescatar las cuencas degradadas, proteger de la contaminación las corrientes de agua y, en general, impulsar los programas de mejoramiento del ambiente, son todas actividades indispensables para disminuir los riesgos sobre la población.

Todos estos conceptos, programas, proyectos y actividades deben formar parte integral de los planes de desarrollo municipales, departamentales y regionales, en los cuales los entes territoriales tienen la responsabilidad y una gran tarea por desarrollar, como lo establece la norma. +

## **Atención y rehabilitación**

**A**unque se haya dado el mayor énfasis a las labores de prevención, no es menor la importancia del Sistema para la Prevención y Atención de Desastres cuando opera para atender las emergencias originadas en eventos naturales o de carácter antrópico. Los Comités para la Prevención y Atención de Desastres son el mejor instrumento de que puede disponer una administración para dirigir en forma efectiva las labores de socorro, rescate y atención de las personas y la rehabilitación y reconstrucción de las zonas afectadas por el desastre.

Con las facultades legales para coordinar los recursos institucionales, técnicos, humanos y financieros del orden local, regional y nacional es posible hacer frente a las situaciones de emergencia en forma ágil y eficiente para responder a la población de manera más apropiada y evitar que las calamidades ciudadanas deriven en situaciones incontroladas de orden público, lo cual ocurre comúnmente cuando la población no recibe la atención, la dirección y el apoyo adecuados por parte del Estado.

Para concretar las medidas que deben adoptarse en esas situaciones, es indispensable elaborar previamente planes operativos que especifiquen funciones, procedimientos y acciones para ejecutar por parte de las distintas entidades. †

## Aspectos financieros

**A**l constituirse el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, uno de los principales criterios adoptados fue estructurarlo con una concepción absolutamente descentralizada, como en realidad lo es. Coherente con ello, se descartó desde un comienzo la propuesta de seguir concentrando recursos en el nivel nacional a través de un fondo que tuviera como finalidad resolver los numerosos y complejos problemas que en todo el territorio nacional pudieran constituirse en desastres potenciales. Por el contrario, las leyes aprobadas obligan a todos los organismos del Estado a incluir en los presupuestos rubros específicos para la prevención y atención de desastres.

Cada entidad tiene la responsabilidad de participar con sus recursos humanos, técnicos y financieros, en las actividades que son de su competencia y de acuerdo con la disponibilidad de esos recursos en cada región. Con el concurso de las diferentes entidades del Estado, coordinadas por los comités regionales y locales respectivos y con la unificación de prioridades en cada región, es posible pensar que en el mediano plazo haya una disminución real de los niveles de riesgo a los que está sometida la población.

El Sistema Nacional de Cofinanciación tiene a disposición recursos para apoyar proyectos de prevención de desastres a través de Findeter (FIU) y el Fondo de Inversión Social (FIS), y de control de inundaciones a través del Fondo DRI. Esos proyectos deben estar identificados en los planes de desarrollo municipal y deben gestionarse por medio de las Unidades Departamentales de Cofinanciación (UDECOS).

El INURBE y la Caja Agraria disponen recursos para atender con tratamiento preferencial y prioritario los proyectos que aspiran al subsidio de vivienda de interés social, relacionados con programas de mejoramiento del entorno o reubicación de asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo o para programas de rehabilitación y reconstrucción. Aspectos que tienen prioridad dentro del marco de la Red de Solidaridad Social.

A nivel nacional también opera el Fondo Nacional de Calamidades, que es una cuenta especial de la nación, administrada por nueve entidades, cuya función primordial es mantener un respaldo financiero que asegure la posibilidad de atender en forma inmediata cualquier tipo de desastre que se presente, mientras las correspondientes entidades del Estado movilizan u obtienen los recursos necesarios para afrontar la emergencia; adicionalmente, este Fondo participa en la cofinanciación de actividades preventivas o de reconstrucción en los diferentes municipios del país, actuando para ello a través de los respectivos Comités para la Prevención y Atención de Desastres.

En aquellos departamentos donde se ha contado con el mayor desarrollo organizativo en esta materia y con respaldo político y financiero por parte de la primera autoridad departamental, se ha logrado un importante liderazgo de las gobernaciones ante las alcaldías municipales, se han abierto nuevos espacios de trabajo entre los departamentos y municipios y, lo que es fundamental, dichas gobernaciones han contribuido a captar recursos científicos, técnicos y financieros adicionales para su región. †

## Responsabilidad del Estado

**N**o debe dejar de mencionarse que, además de las responsabilidades institucionales y personales que sobre el tema de los desastres se asignan en las normas actuales, cada vez aumenta el número de demandas entabladas por ciudadanos de diferentes municipios contra distintas entidades estatales, en las cuales se argumenta principalmente la falta de acción del Estado, ante las amenazas naturales ya conocidas. Este tipo de acciones, que sólo recientemente empiezan a presentarse en forma masiva y cada vez con mayor frecuencia, incrementa el nivel de responsabilidad de las máximas autoridades territoriales.

En el nivel nacional se cuenta con la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres del Ministerio de Gobierno. Esta Dirección Nacional desarrolla la labor de coordinación de las entidades del nivel nacional ejecutoras de las actividades relativas al tema de los desastres naturales, y contribuye a la definición y promoción de políticas, planes y programas sobre la materia en todos los sectores y entidades del Estado; como cabeza de un sistema descentralizado, la Dirección Nacional es el soporte y vínculo principal de las gobernaciones con todas las entidades públicas y privadas del orden nacional. +

# **Normas relacionadas con prevención y atención de desastres**

## **Constitución Política de Colombia**

Artículo 58:  
Expropiación por motivos de utilidad pública o de interés social

Artículo 62:  
Destino de donaciones

Artículo 215.  
Declaración de estado de emergencia

Artículo 366:  
El bienestar general es finalidad social del Estado.

## **Organización y recursos**

- Ley 46 de 1988: Crea el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- Decreto Ley 919 de 1989: organiza y reglamenta el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.
- Decreto 1680 de 1991: reorganiza el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República y traslada funciones al Ministerio de Gobierno.

- ➔ **Decreto 2035 de 1991:** establece la estructura interna del Ministerio de Gobierno y le incorpora la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- ➔ **Decreto Ley 1547 de 1984:** crea el Fondo Nacional de Calamidades.
- ➔ **Decreto Ley 843 de 1987:** reglamenta el funcionamiento del Fondo Nacional de Calamidades.
- ➔ **Decreto Ley 1903 de 1988:** sobre la entrega de recursos provenientes del Fondo Nacional de Calamidades a las entidades o a los Comités Regionales o locales a través de Fondos Especiales Oficiales.
- ➔ **Ley 60 de 1993,** normas orgánicas sobre la distribución de competencias; artículo 21, numeral 12, destinación de recursos para la prevención y atención de desastres.
- ➔ **Ley 80 de 1993:** Estatuto de contratación; artículos 24,32,40,41,42,43 sobre urgencia manifiesta.
- ➔ **Decreto 1909 de 1992:** Nacionalización de donaciones.
- ➔ **Resolución 408 de 1992:** Entrega urgente de mercancías en caso de necesidad apremiante.

## **Asentamientos humanos**

- Ley 9a. de 1989, Ley de Reforma Urbana; artículos 2,8,10,39,56,70,87 sobre asentamientos humanos en zona de riesgo, reubicación y renovación urbana.
- Ley 2a de 1991: modifica la Ley 9a. de 1989; artículo 5, sobre los inventarios de zonas en riesgo.
- Ley 3a. de 1991: crea el Sistema de Vivienda de Interés Social. Arts. 1,6,10,12,18.
- Decreto 1424 de 1989: artículos 1 y 3, inventario de asentamientos humanos en zonas de riesgo, trámites para la obtención de recursos para la reubicación.
- Decreto 04 de 1993: reglamenta parcialmente la Ley 3a. de 1991, subsidio de vivienda para hogares ubicados en zona de riesgo y para reconstrucción posdesastre.
- Acuerdo 32 de 1994 del Inurbe: subsidio familiar de vivienda, aplicable a hogares ubicados en zonas de desastre o calamidad pública y asentamientos humanos localizados en zonas de riesgo.
- Acuerdo 49 de 1994 del Inurbe: disposiciones sobre otorgamiento y administración del subsidio familiar de vivienda por avance de obra o anticipo.

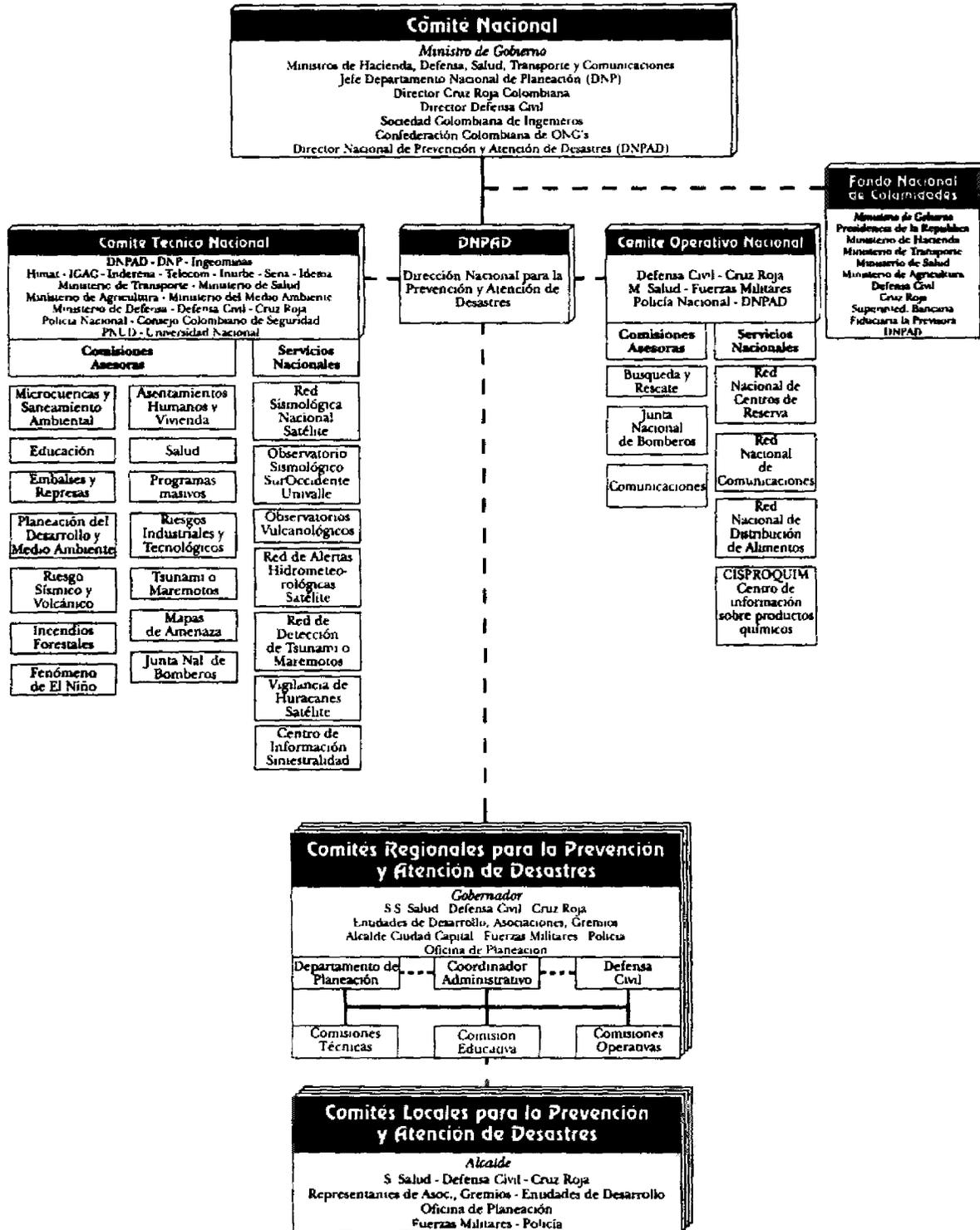
## **Construcción Sismorresistente**

- Decreto Ley 1400 de 1984: Código Colombiano de Construcciones Sismorresistentes.
- Decreto 1319 de 1994: reglamenta la expedición de licencias de construcción, urbanización y parcelación. Cumplimiento del Código Colombiano de Construcciones Sismorresistentes.
- Norma AIS-100-94: Recomendaciones para la construcción sismorresistente de estructuras- Asociación Colombiana de Ingeniería Sísmica (Proyecto de Ley para actualizar el DL 1400 de 1984).

## **Medio ambiente y Agricultura**

- Ley 99 de 1993: crea el Ministerio del Medio Ambiente; artículos 1,5,7,9,12 directamente relacionados con prevención de desastres.
- Ley 69 de 1993: establece el Seguro Agropecuario y crea el Fondo Nacional de Riesgos Agropecuarios.
- Ley 101 de 1993: modifica parcialmente el Seguro agropecuario y el Fondo Nacional de Riesgos agropecuarios; artículos 84, 85, 86 y 87.
- Ley 160 de 1994: reorganiza el Sistema Nacional para la Reforma Agraria; artículo 9, control de inundaciones y subsidio a la vivienda rural; artículo 31, adquisición de tierras para reubicación de vivienda localizada en zonas de riesgo o afectadas por calamidades públicas.

# Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de Colombia





Ministerio de Gobierno  
Dirección Nacional  
para la Prevención  
y Atención de Desastres  
-DNPAD-  
Calle 26 # 13-19 Piso 26  
Tel: 2834966  
Fax: 2860485  
Santafé de Bogotá.



*1990 - 2000*  
Decenio Internacional  
para la Reducción  
de los Desastres Naturales  
1990 - 2000

