



REPUBLICA DE COLOMBIA



**El Alcalde
y el Sistema Nacional
para la Prevención
y Atención de Desastres**

▲ Guía de gestión ▲

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:
Editorial Presencia Ltda.

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 ▲

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.....	3
Propósitos del Sistema.....	4
El Plan de desarrollo y la Prevención y Atención de Desastres.....	5
El Municipio y el Sistema Nacional.....	6
El Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres.....	8
Las Comisiones Interinstitucionales básicas de trabajo.....	10
El Coordinador del Comité Local.....	11
El nivel Jerárquico.....	13
Perfil del Coordinador.....	13
Descentralización y Cofinanciación.....	14



▲ El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres ▲

El Sistema, desde el punto de vista conceptual, debe entenderse fundamentalmente como un conjunto de instituciones públicas, privadas y comunitarias integradas, con el objetivo de dar solución a los problemas de seguridad de la población que se presenten en su entorno físico por la eventual ocurrencia de fenómenos naturales o tecnológicos.

El Sistema fue creado mediante la Ley 46 de 1988 y reglamentado en su organización y funcionamiento por el Decreto-Ley 919 de 1989. Sus características generales pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- ▲ **Es descentralizado:** la administración municipal es la que conoce los problemas con los cuales en muchos casos hay que convivir, al igual que los cambios de la naturaleza, las costumbres, los patrones culturales y las características propias de la comunidad en su territorio. En consecuencia, este nivel es la base del Sistema para la Prevención y Atención de Desastres, en el cual recae en primera instancia la responsabilidad de enfrentar la problemática.

Los niveles departamental y nacional están organizados y actúan como apoyo complementario y subsidiario a los esfuerzos locales, cuando la magnitud de las tareas supera su capacidad o cuando la situación trasciende su ámbito.

- ▲ **Es interinstitucional:** ante los diferentes fenómenos naturales que se puedan presentar, es difícil que una sola entidad, sea pública o privada, pueda enfrentar, reducir y/o dar solución por sí sola a los problemas que se generen. Como Sistema debe mantener un grado de interacción que garantice la coordinación, el flujo de información y fomente procesos donde participen las entidades de conformidad con sus competencias. ❖

Propósitos

del Sistema Nacional para la Prevención

▲ ▲ ▲ ▲ y Atención de Desastres ▲ ▲ ▲ ▲

- ▲ **Propender por la seguridad de la población frente a los distintos fenómenos naturales que le pueden causar daño.**
- ▲ **Lograr la acción coordinada de las instituciones para que cada una, desde el ámbito de sus competencias y responsabilidades, contribuya al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes y a la acción oportuna para evitar pérdida de vidas humanas y daños a los bienes públicos y privados por amenazas naturales.**
- ▲ **Proponer alternativas para la reducción del riesgo al que están expuestos la población y sus bienes.**
- ▲ **Lograr una cultura donde la prevención sea elemento de la mayor importancia en las decisiones sociales e individuales que tomen tanto las administraciones como la población.**

El plan de desarrollo y la prevención y atención de desastres



El Gobierno Nacional en su plan del cuatrienio 1994-1998, ha dado la debida relevancia al tema de la prevención y atención de desastres, al incorporarlo en las estrategias para desarrollar las políticas públicas en materia social.

Evidentemente, el mejoramiento del nivel de vida de la población se relaciona directamente con las condiciones del hábitat, para cuyo logro se han propuesto cuatro estrategias, dentro de las cuales se encuentra la prevención y atención de desastres y la rehabilitación de zonas afectadas.

Se considera que las características geológicas, topográficas e hidrometeorológicas, el inadecuado manejo ambiental, unido a la localización de asentamientos en zonas de riesgo, hacen que el país sea propenso a desastres de origen natural o antrópico; entonces, es necesario consolidar una estrategia para reducir la vulnerabilidad, mejorar la capacidad de respuesta institucional y tomar las medidas preventivas frente a este tipo de eventos.

Por tanto, es indispensable profundizar en el conocimiento de las amenazas naturales y artificiales, determinar las zonas de riesgo, su grado de vulnerabilidad y formular las medidas para prevenir o mitigar sus efectos.

Todos estos aspectos deben ser considerados en los respectivos planes de desarrollo territoriales, para que a corto y mediano plazo se logren las metas y los propósitos en materia económica y social del *Salto Social*. *

El municipio y el Sistema Nacional para la Prevención

▲ ▲ ▲ ▲ y Atención de Desastres ▲ ▲ ▲ ▲

El artículo 60 del Decreto 919 de 1989 crea y determina la conformación básica de los Comités Locales (Municipales) para la Prevención y Atención de Desastres y el artículo 61 le asigna funciones.

Para garantizar el adecuado funcionamiento de los Comités Locales y lograr el cumplimiento de los propósitos del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, el Alcalde, además de las funciones establecidas en el artículo 61 del Decreto-Ley 919, debe:

1. **I**ntegrar el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, convocando a las diferentes instituciones técnico-científicas, educativas y operativas existentes en su jurisdicción.
2. **P**residir el Comité Local. Debe tenerse en cuenta que el eje político-administrativo del Sistema en el municipio es el Alcalde. Esta responsabilidad no puede delegarse en ningún cargo de la administración municipal.
3. **D**esignar un coordinador del Comité Local. Debe ser un funcionario de la planta de personal, con dedicación exclusiva para coordinar y promover las acciones interinstitucionales relativas a la prevención y a la atención de desastres.

4. **A**signar en el presupuesto municipal recursos para las distintas fases que involucran la prevención y la atención de desastres.
5. **D**irigir las acciones preventivas, las de atención de emergencias y las de rehabilitación de zonas afectadas, teniendo en cuenta la descentralización.
6. **V**elar por la inclusión del componente de prevención y atención de desastres dentro del plan de desarrollo municipal.
8. **A**poyar los procesos de preparativos y atención de desastres, mediante el fortalecimiento técnico y administrativo de las entidades operativas como con recursos económicos.
9. **F**ormular los procesos integrales de rehabilitación de zonas afectadas por la ocurrencia de fenómenos naturales o de origen antrópico.
10. **V**elar por el cumplimiento de las funciones relacionadas con prevención y atención de desastres asignadas a las diferentes entidades del Estado en la respectiva jurisdicción.
11. **T**odas las demás que considere necesarias para la seguridad de la población, a fin de hacer frente a los fenómenos naturales o inducidos accidentalmente por el hombre, para reducir sus efectos, para atender inmediatamente las personas que en un momento dado puedan ser afectadas, y para los programas de rehabilitación y recuperación.

En municipios o distritos capitales de departamento, además de las anteriores funciones, el Alcalde debe:

1. **I**mpulsar la conformación de comisiones interinstitucionales de trabajo. Estas comisiones básicas son necesarias para el desarrollo de las actividades que conducen al logro de los objetivos del Sistema. Deben ser al menos tres: una técnica, una educativa y una operativa.

2. Organizar, dentro de la estructura municipal, una unidad administrativa de prevención y atención de desastres y dotarla de los elementos necesarios. ▲

▲ ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ **El Comité Local** ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ **para la Prevención** **y Atención de Desastres**

Está integrado por entidades públicas, privadas y comunitarias; su presidente es el alcalde. Es el organismo que en el municipio debe desarrollar actividades tendientes al logro de los objetivos y propósitos del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres. Su vía de acción es hacia el nivel regional, teniendo en cuenta que su punto de enlace con el Gobierno Nacional es el Departamento.

Como actividades básicas y de conformidad con las funciones asignadas en el Decreto 919 de 1989, el Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres, debe:

- ▲ Informar oportunamente al Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres la ocurrencia de fenómenos naturales, grado de afectación y requerimientos de apoyo del nivel departamental, una vez definidas las necesidades y la participación del nivel local.
- ▲ Adelantar procesos de educación y capacitación comunitaria.
- ▲ Identificar los riesgos, evaluar su magnitud y formular las alternativas de solución.
- ▲ Identificar los asentamientos humanos en zonas de riesgo y gestionar la consecución del subsidio de vivienda de interés social, para mejoramiento o reubicación, a través del Fondo de Vivienda Municipal.

- ▲ **F**ormular los procesos integrales de rehabilitación de zonas afectadas por la ocurrencia de fenómenos naturales o de origen antrópico.
- ▲ **F**ormular los proyectos tendientes a prevenir y/o mitigar los posibles efectos de los fenómenos naturales, definiendo sus compromisos y aportes para la ejecución.
- ▲ **D**ar respuesta a los requerimientos de información formulados por el Comité Regional y eventualmente por la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

Para lo anterior, el Alcalde puede solicitar al Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres:

- ▲ **A**poyo y asesoría para adelantar los procesos de identificación de riesgos, evaluación de su magnitud y formulación de proyectos tendientes a mitigar y/o solucionar las situaciones identificadas.
- ▲ **A**poyo en los procesos de preparativos y atención de desastres.
- ▲ **A**poyo técnico y económico para la ejecución de proyectos de carácter preventivo o de rehabilitación post-desastre.
- ▲ **A**val y gestión de proyectos ante la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y ante los fondos nacionales de cofinanciación.
- ▲ **M**aterial didáctico sobre la temática de prevención.
- ▲ **A**sesoría y orientación para fortalecimiento institucional.

En el caso de municipios o distritos capitales de departamentos, además de lo anterior, puede acceder a la Dirección Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en los siguientes casos:

- ▲ Solicitar asesoría para fortalecimiento institucional y formulación y gestión de proyectos ante el Fondo Nacional de Calamidades.
- ▲ Solicitar apoyo de gestión ante organismos o instituciones del orden nacional.
- ▲ Solicitar apoyo para la atención inmediata de población afectada por fenómenos naturales o de origen antrópico. ▲

▲ ▲ ▲ Las comisiones interinstitucionales básicas de trabajo (para ciudades capitales de departamento)

Atendiendo los propósitos generales del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, en el Comité Local se deben integrar, por lo menos, tres comisiones a saber:

10

1. **Técnica:** orientada a promover la incorporación de la prevención al proceso de planificación, es decir, la identificación de variables e insumos que puedan involucrarse en los planes de desarrollo. Se incluyen, entre otras: la identificación de zonas de amenaza y de asentamientos humanos de riesgo; el análisis de vulnerabilidad; la definición de políticas de ordenamiento territorial y urbano; los usos del suelo y manejo ambiental relacionado con potenciales desastres; el diseño, formulación y determinación de proyectos prioritarios para la reducción de riesgos.

2. **Educativa:** orientada al desarrollo de actividades que permitan introducir los conceptos de prevención en la cultura. El desarrollo de este objetivo implica la capacitación comunitaria para lograr que en la cotidianidad se tengan en cuenta actitudes preventivas y de comportamiento, para que en caso de la ocurrencia de un fenómeno natural, sus efectos sean mitigados o disminuidos. Esto se logra en la medida en que los conceptos de prevención, vulnerabilidad, conocimiento de la naturaleza y sus fenómenos sean involucrados en los programas curriculares de áreas como las ciencias naturales y educación ambiental y ciencias sociales.

Mediante los programas de información pública, utilizando los diferentes recursos de comunicación masiva, las comunidades deben conocer los riesgos a los cuales están expuestas y las medidas preventivas que deben tomarse, para buscar y lograr que los efectos puedan reducirse.

3. **Operativa:** está dirigida a realizar preparativos para la atención inmediata en caso de que se presente un fenómeno natural o tecnológico cuyas consecuencias afecten las condiciones normales de vida de la población, de tal manera que la hagan incapaz de enfrentarlas. Implica la organización, capacitación y adiestramiento operativo para que la atención de las emergencias sea eficaz.

Estas comisiones, aunque tienen finalidades definidas, no deben actuar aisladamente; deben integrar sus acciones y productos para obtener una mayor racionalidad en esfuerzos y recursos. Como parte del Sistema, deben ser coordinadas e integradas para la consecución del objetivo final: garantizar el bienestar y seguridad colectivos. ▲

▲ ▲ ▲ **El coordinador** ▲ ▲ ▲ **del Comité Local**

Su acción fundamental debe tender a lograr una integración efectiva entre el gobierno departamental y el local, sin olvidar el papel que desempeñan los municipios en todo sentido.

En primer lugar, debe irradiar su actividad a la integración institucional local en aras del cumplimiento de las funciones del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres.

En segundo lugar, es el enlace institucional entre el Comité Local y el Comité Regional para la Prevención y Atención de Desastres, con miras a establecer necesidades, ofrecer alternativas, presentar proyectos y gestionar recursos ante los organismos nacionales. Los esfuerzos de este último nivel serán complementarios a los logrados por los departamentos y municipios en primera instancia, para mitigar y/o atender las situaciones de desastre. Algunas funciones básicas que debe cumplir la coordinación local son:

- ▲ Convocar y concertar con los organismos municipales la implementación y el ajuste de las políticas públicas en prevención y atención de desastres.**
- ▲ Promover la participación activa y el compromiso institucional con las acciones, programas y proyectos que requiera el proceso de mitigación de riesgos en el Municipio.**
- ▲ Integrar los esfuerzos y recursos de las entidades en pro de optimizarlos para prevenir, mitigar, atender y/o rehabilitar zonas afectadas por desastres.**
- ▲ Promover y apoyar en los organismos de planificación la inclusión del componente de prevención en los procesos de desarrollo local.**
- ▲ Propiciar el diseño de procedimientos operativos y el adiestramiento institucional para la atención de desastres.**

Debe hacerse, por último, una recomendación sobre dos aspectos fundamentales que permiten hacer viable las funciones de la coordinación local. Uno, el nivel jerárquico del funcionario encargado de la coordinación, y dos, el perfil del funcionario.

▲ ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ El nivel jerárquico

Dadas las relaciones de coordinación, interacción y comunicación permanente con las diferentes entidades, tanto del orden departamental como local, el cargo debe depender de una oficina asesora adscrita al despacho del Alcalde, o como una unidad administrativa de la Secretaría de Gobierno o de Planeación Municipal, pero con autonomía de coordinación con base en las decisiones y dirección del Comité Local para la Prevención y Atención de Desastres.

El sentido de lo anterior permite lograr que el coordinador posea realmente capacidad de convocatoria y negociación con los organismos y un amplio respaldo político administrativo del Alcalde y Presidente del Comité Local.

▲ ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ Perfil del coordinador

Para el logro de los objetivos y propósitos del Sistema y la necesaria coordinación con las instituciones de los Comités Regional y Local, la experiencia ha permitido identificar algunos elementos que facilitan que el coordinador asuma un papel activo y eficiente, de líder, más no de protagonista, que sirven en su tarea de facilitador de las acciones de las entidades, una vez definidas por el Comité Local. Es importante que la persona posea:

- ▲ Conocimientos básicos sobre los procesos de desarrollo político del país, tales como la descentralización, las normas y políticas públicas en estos temas.
- ▲ Conocimiento de aspectos técnicos y de planificación física que le faciliten su comunicación con las instituciones técnico-científicas y la debida interpretación de conceptos de riesgo para su debida divulgación a la comunidad.

- ▲ **Creatividad y habilidad para el manejo de situaciones de crisis que le permitan guiar la adaptación y/o el diseño de procedimientos ágiles, eficientes y efectivos para enfrentarlas.**
- ▲ **Conocimientos sobre el Sistema y los mecanismos de planificación y desarrollo del municipio.**
- ▲ **Capacidad de convocatoria y negociación con las entidades y la comunidad, para agilizar la toma de decisiones y compromisos.**
- ▲ **Facilidad de expresión para comunicarse y habilidad para mantener relaciones públicas aceptables con las instituciones y la comunidad.**

Es decir, un profesional con suficiente conocimiento y claridad sobre las funciones y misiones institucionales, tanto de entidades públicas como privadas, a partir de lo cual creativamente puede lograr la acción de las instituciones en este ámbito temático de bienestar y seguridad de la población. ▲

▲ ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ **Descentralización** ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ ▲ **y cofinanciación**

14

El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres no concentra sus recursos financieros en una sola entidad. Todas sus instituciones regionales y locales deben contar con recursos, según sean sus responsabilidades, lo cual permite la concurrencia de esfuerzos para el desarrollo de proyectos de prevención y atención de emergencias. Esta capacidad local y regional sirve como contrapartida ante las fuentes de financiación del orden nacional.

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.

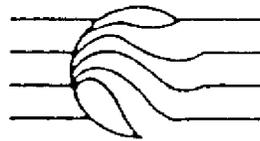
El Fondo Nacional de Calamidades apoya proyectos de prevención y atención de desastres para los cuales las otras entidades del orden nacional han agotado sus recursos de cofinanciación o cuyos objetivos no corresponden al objeto de las mismas.

El Decreto Ley 919 de 1989 establece la obligatoriedad de que departamentos y municipios creen rubros específicos en sus presupuestos para prevención y atención de desastres. Así mismo, la Ley 60 de 1993, determina que los municipios destinarán a la prevención y atención de desastres, entre otras actividades, los recursos provenientes de la participación en los ingresos corrientes de la nación. Por tanto, el Comité Regional debe impulsar la asignación y utilización de esas partidas.

En todos los casos, los organismos territoriales deben presentar contrapartidas con el fin de que se cumplan los principios constitucionales de complementariedad, subsidiaridad y concurrencia. ▲



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

