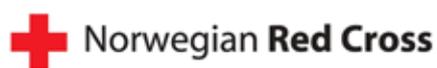




Estudio sobre preparativos legales para la ayuda internacional en caso de desastre

Hacia la Aplicación de las Directrices IDRL en Colombia

Con el apoyo de:



www.ifrc.org
Salvar vidas, cambiar mentalidades.

 Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

www.ifrc.org

Salvar vidas, cambiar mentalidades.



El trabajo de la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja es guiado por la Estrategia 2020, que tiene tres objetivos estratégicos:

1. Salvar vidas, proteger los medios de sustento, y apoyar la recuperación después de desastres y crisis
2. Posibilitar una vida sana y segura
3. Promover la inclusión social y una cultura de no violencia y paz.

A propósito de este informe

Este informe se desarrolló a petición de la FICR y la Cruz Roja Colombiana. Fue escrito por Teresa Camacho, consultora para el Proyecto IDRL de la Cruz Roja Colombiana. El informe analiza el marco jurídico y político colombiano relacionado con la reglamentación de la ayuda internacional en casos de desastre.

Cabe señalar que el presente informe no analiza la asistencia internacional a desastres en situación de conflicto, ni expone las normas aplicables en el evento de que en un país coincida un desastre con un conflicto.

A propósito del Programa de Derecho Relativo a los Desastres

El Programa de Derecho Relativo a los Desastres de la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja - FICR busca reducir la vulnerabilidad humana a través de la promoción de la preparación Jurídica para los desastres. El Programa trabaja en tres áreas principales: (1) en colaboración con las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y de otros socios, para brindar asistencia técnica a los gobiernos en el fortalecimiento de su preparación jurídica nacional para los desastres; (2) en la consecución de legislaciones para la reducción del riesgo de desastres y (3) en la superación de las barreras normativas para refugios posteriores a desastres.

© Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, Ginebra, 2012.

Se autoriza citar total o parcialmente el contenido de este estudio con fines no comerciales, siempre y cuando se mencione la fuente. La Federación Internacional apreciaría recibir detalles acerca de su utilización. Las solicitudes para la reproducción comercial deben dirigirse a la Federación Internacional a la dirección secretariat@ifrc.org.

Apartado postal 372
CH-1211 Ginebra 19
Suiza
Teléfono: +41 22 730 4222
Telefax: +41 22 733 0395
Correo electrónico: secretariat@ifrc.org

Fotografía de la tapa: ciudad de Armenia, Colombia, 25 Enero 1999. W.Torres.

Estudio sobre preparativos legales para la ayuda internacional en caso de desastre

Hacia la Aplicación de las Directrices IDRL en Colombia

Tabla de contenidos

Prefacio	7
Resumen Ejecutivo	9
Agradecimientos	17
Abreviaciones	18
Antecedentes	21
Objetivos	21
Metodología	21
Capítulo 1 Contexto Político Administrativo y Jurídico de Colombia en relación con la Gestión del Riesgo	23
Capítulo 2 Visión general de los instrumentos legales y de política relacionados con la atención de desastres en Colombia	35
Instrumentos Globales	36
Instrumentos Regionales	36
Capítulo 3 Principales amenazas de carácter natural y posibles eventos de salud pública	39
Documento País 2010 del SNPAD	40
Principales Amenazas de Origen Natural en Colombia	41

Capítulo 4	
Resultados	52
.....	
Arreglos institucionales para la coordinación de ayuda e intercambio de información en materia de prevención y atención de desastres	53
Alertas tempranas y vigilancia de eventos de salud pública	70
Solicitud de asistencia externa en caso de desastre	73
Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil	76
Estatus legal de organizaciones internacionales y organizaciones sin ánimo de lucro extranjeras en Colombia	78
Arreglos de Aduana para la Llegada de Bienes de Ayuda para Desastres	82
Gestión del personal extranjero durante el desastre o evento de salud pública	93
Transporte durante el desastre	100
Impuestos y demás cargas	106
Colombia como Estado de Envío o Tránsito de Asistencia Internacional	121
Capítulo 5	
Conclusiones	124
.....	
Bibliografía	131
.....	
Lista de personas entrevistadas	139
.....	
Lista de decretos de emergencia	141
.....	
Fondo para atender desastres	147
.....	

Prefacio

Con posterioridad a la finalización del presente Estudio sobre Preparativos Legales para la Ayuda Internacional en Caso de Desastres, es sancionada el 24 de abril de 2012, la Ley 1523 mediante la cual se adopta la política nacional colombiana de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres.

Bajo esta premisa, el Estudio sobre Preparativos Legales para la Ayuda Internacional en Caso de Desastres en Colombia presenta y analiza la legislación colombiana en lo concerniente a la asistencia internacional en caso de desastre dentro un contexto legal que abarca hasta el año 2011. De manera que la recién aprobada legislación no forma parte del contenido de nuestro estudio. En ocasión a lo anterior, nos disponemos a realizar un resumen de los aspectos más relevantes de la legislación en mención.

La ley 1523 de 2012 deroga todas aquellas disposiciones contrarias a la misma, en especial la Ley 46 de 1988 y el Decreto-ley 919 de 1989 con excepción de lo dispuesto en el inciso primero del artículo 70 del Decreto-ley, así como también los artículos 1 inciso primero, 2 y 3 del Decreto 1547 de 1984, modificado por el Decreto-ley 919 de 1989.

Cabe destacar que esta ley crea una política pública enfocada no sólo en la atención de desastres sino también en la prevención de los mismos, estableciendo una nueva estructura, planificación, financiación y régimen especial para éstos propósitos.

Mediante la adopción de esta ley, el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres busca establecer el proceso social de la gestión del riesgo en Colombia, a través de la identificación de roles, responsabilidades y competencias de las entidades públicas, privadas y comunitarias. Para este objetivo, se crea el Consejo Nacional de Gestión del Riesgo, encargado de orientar y aprobar las políticas, de aprobar el Plan Nacional de Gestión del Riesgo y la Estrategia Nacional de Respuesta a Emergencias, ejercer el seguimiento, evaluación y control del sistema nacional, así como también emitir concepto previo para la declaratoria de situación de desastre nacional y retorno a la normalidad.

Adicional a ello, se crean tres comités nacionales para la gestión del riesgo a saber, el de Conocimiento del Riesgo, el de la Reducción del Riesgo y el del Manejo de Desastres. Los referidos corresponden a instancias de asesoría, planeación y seguimiento destinados a garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento, de reducción del riesgo y de manejo de desastres.

La ley 1523 igualmente crea los Consejos Departamentales, Distritales y Municipales de Gestión del Riesgo, para garantizar la efectividad y articulación de los procesos de conocimiento, reducción y manejo de desastres en la entidad territorial correspondiente. Dichos consejos serán dirigidos por los gobernadores o alcaldes y reemplazarán a los Comités Locales de Atención de Emergencias.

El artículo 36 de la presente ley dispone que la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, es la instancia encargada de elaborar la estrategia nacional para la Respuesta a Emergencias, a partir de lo insumos provenientes de los tres comités

nacionales de gestión del riesgo y de los consejos territoriales. La Unidad presentará el plan al Consejo Nacional de gestión del riesgo para su aprobación.

Con respecto a la asistencia internacional en ocasión de desastres, el artículo 43 desarrolla la Cooperación Internacional en la Gestión del Riesgo, estableciendo que la misma deberá ejercerse cuando sea explícitamente requerida por el Gobierno Nacional y teniendo como objetivo el fortalecimiento del sistema nacional y de las entidades públicas, privadas y comunitarias que lo integran. Igualmente establece que la ayuda humanitaria deberá proveerse teniendo en cuenta los principios de calidad, oportunidad, pertinencia y eficacia que rigen a nivel internacional a las instituciones que se encargan de prestarla.

El Gobierno Nacional a través del Departamento Administrativo para la Prosperidad Social en coordinación con el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Unidad para la Gestión del Riesgo, se encargarán de establecer un plan estratégico para fomentar y gestionar recursos jurídicos, financieros, físicos, humanos y técnicos de Cooperación Internacional y diplomacia humanitaria, ello en un plazo no mayor de ciento ochenta días posteriores a la fecha de sancionada esta ley.

En este contexto, la Cruz Roja Colombiana en colaboración con la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja se encuentra dispuesta a prestar asistencia técnica al desarrollo del plan estratégico que dispondrá lo relativo a la cooperación internacional y diplomacia humanitaria.

Para finalizar, la ley 1523 establece un Régimen Especial el cual entrará a regir una vez sea declarada una situación de desastre o de calamidad pública. Las normas tratarán temas como contratación del Estado, empréstitos, control fiscal de recursos, ocupación, adquisición, expropiación, demolición de inmuebles e imposición de servidumbres; reubicación de asentamientos, solución de conflictos, moratoria o refinanciación de deudas, suspensión de juicios ejecutivos, créditos para afectados, incentivos para la rehabilitación, reconstrucción y el desarrollo sostenible, administración y destinación de donaciones entre otras medidas para garantizar el reestablecimiento de condiciones de normalidad.

Resumen Ejecutivo

Colombia cuenta con un Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres-SNPAD, conformado y consolidado desde 1989, por medio de la Ley 46 de 1988 y el Decreto-ley 919 de 1989, normativa que tuvo como principales antecedentes los desastres del terremoto de Popayán en 1983, y la avalancha de Armero de 1985, entre otros. Sin embargo, luego de su creación y consolidación surgió una nueva constitución en 1991 que trajo consigo diferentes modificaciones legislativas e institucionales, razón por la cual, las autoridades correspondientes han determinado la necesidad de modernizar el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres de Colombia y adecuarlo a las necesidades y realidades del país.

Cabe señalar que posterior a la entrega del presente estudio (el 24 de abril de 2011), se crea mediante el Decreto-ley número 4147 del 3 de noviembre de 2011 la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres-UNGRD. Esta Unidad cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio y está adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República¹.

El 15 de abril de 2010 la Cruz Roja Colombiana y la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia suscribieron un “Acuerdo de Asistencia Técnica para Fortalecer los Preparativos Legales en Caso de Ayuda Internacional para Situaciones de Desastre en Colombia”, con el fin de:

- Formular recomendaciones para apoyar al Sistema Nacional de Prevención y Atención a Desastres y, en especial, al Gobierno de Colombia para fortalecer los instrumentos jurídicos en materia de asistencia humanitaria en caso de desastres con el fin de contribuir a la modernización y consolidación del marco normativo existente, a la luz de los instrumentos internacionales y nacionales existentes, particularmente de las Directrices IDRL.
- Identificar los principales retos jurídicos existentes y aquellos que puedan surgir en materia de atención humanitaria a desastres.
- Determinar los escenarios más probables de desastres cuya atención implique involucrar a la cooperación internacional.
- Contribuir a la obtención de un instrumento normativo de asistencia humanitaria internacional en caso de Declaratoria de desastre en Colombia.

El proyecto de asistencia técnica se desarrolló en un periodo de 8 meses entre finales del mes de agosto de 2010 y finales del mes de abril de 2011 y contempló la contratación de una consultora encargada de efectuar la investigación jurídica, efectuar las entrevistas a entidades de gobierno, agencias de cooperación y miembros de la sociedad civil.

¹ De acuerdo al precitado Decreto-ley el objetivo de la Unidad es dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD.

Se llevaron a cabo 2 talleres en los que se presentaron los avances del proyecto y se discutieron los hallazgos en materia de buenas prácticas o vacíos legales en materia de regulación de la asistencia internacional a desastres en Colombia.

En el periodo en el que este informe se desarrollaba se manifestaban las consecuencias de la temporada de lluvias del año 2010, que se vio incrementada por el fenómeno de la niña, ocasionando uno de los peores desastres de la historia reciente de Colombia dejando, a la fecha de redacción de este informe, 328 muertos, 317 heridos, 71 desaparecidos, 2.458.128 afectados y 905 municipios comprometidos en 28 de los 32 departamentos del país

Esta circunstancia llevó a que el Presidente decretara la situación de desastre nacional mediante decreto 4579 de 2010 de fecha 7 de diciembre de 2010. Posteriormente, mediante Decreto 4580 de 2010, se declaró el estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública que le otorga al Presidente facultades para expedir decretos legislativos que tienen el carácter de ley y por lo tanto permite la modificación de las mismas con el fin de conjurar los efectos del desastre y evitar su propagación.

En el marco del estado de excepción se expidieron una serie de decretos mediante los cuales se adoptaron medidas *ad hoc* para hacerle frente al desastre, incluyendo la creación de la gerencia del Fondo Nacional de Calamidades – FNC, de una subcuenta del mismo Fondo denominada Colombia Humanitaria. Estas dos figuras, para efectos de la emergencia, asumieron las funciones de coordinación de la asistencia humanitaria y la ordenación del gasto. Adicionalmente, se creó un nuevo fondo encaminado a la reconstrucción.

Éstas medidas *ad hoc* y las reformas constitucionales, legislativas e institucionales mencionadas anteriormente ponen de presente la necesidad de modernizar el SNPAD y concretamente establecer mecanismos más eficaces de coordinación no solo a nivel interno sino internacional.

En materia de llamamiento internacional para la asistencia a desastres, se puede establecer que los procedimientos y mecanismos de coordinación se encuentran principalmente en documentos internos de las entidades involucradas. Por lo tanto, se les dificulta a los actores internacionales conocer su contenido.

Las principales recomendaciones que a la luz de las Directrices IDRL resultan del presente estudio se pueden resumir de la siguiente manera:

En materia de mecanismos para atender desastres y eventos de salud pública se recomienda:

Si bien existen mecanismos, protocolos e institucionalidad para coordinar la respuesta ante desastres, los acontecimientos ocurridos durante la temporada de lluvias 2010-2011 evidenciaron que se optó por utilizar otros procedimientos diferentes, corroborando la necesidad de nutrir al Fondo Nacional de Calamidades con recursos suficientes, no sólo para hacerle frente al desastre particular de la temporada de lluvias 2010-2011, sino para en efecto desarrollar programas y proyectos de prevención de desastres.

Resumen Ejecutivo

En este contexto se recomienda:

- Fortalecer el SNPAD ya creado de manera que cuente con las capacidades para dar respuesta adecuada a una situación de desastre de gran magnitud.
- Robustecer en recursos y en capacidades técnicas y humanas al FNC de manera que pueda desarrollar adecuadamente los componentes de prevención, atención y recuperación de desastres.
- Incluir en la Ley, criterios sobre la oportunidad para solicitar ayuda internacional, es decir, efectuar una mención clara sobre cómo y cuándo acudir a la ayuda internacional, una vez se haya determinado por parte del Comité Nacional y si el Presidente lo considera apropiado, que es necesario acudir a la misma. Esta recomendación se desarrolla en el capítulo sobre solicitud de asistencia externa.

En materia de aplicación del Reglamento Sanitario Internacional- RSI se recomienda:

- Que los ministerios y entidades territoriales incorporen mecanismos de facilitación y coordinación para que la respuesta sea expedita.
- Se sugiere establecer protocolos de comportamiento de cada enfermedad, con el fin de conocer rápidamente en qué etapa se encuentra y cómo proceder a contener un posible brote de la misma.
- Involucrar a las autoridades en materia de salud pública en las etapas de prevención, atención y recuperación de desastres ya que su misión se desarrolla en todos estos momentos.
- Desarrollar la coordinación interinstitucional y de conocimiento de las competencias de las diferentes entidades involucradas en la atención de una situación de desastre.
- Documentar las actuaciones que se llevan a cabo con el fin de dejar un registro que sirva para que los funcionarios nuevos que ingresen a las diferentes instituciones conozcan cómo se ha manejado un evento de salud pública y tengan una guía que les permita actuar de manera similar o mejor.
- Se recomienda desarrollar simulacros y/o simulaciones como mecanismo para desarrollar la preparación de la respuesta ante desastres en materia de salud pública.

Recomendaciones en materia de alertas tempranas en caso de desastres y eventos de salud pública:

- Establecer canales de comunicación entre las instituciones nacionales encargadas de las alertas tempranas con los CLOPADS y CREPADS y las organizaciones de la sociedad civil y la academia con el fin de permitir un adecuado flujo de información que permita a los CLOPADS y CREPADS adoptar decisiones adecuadas y oportunas con información suficiente.
- Integrar en el Sistema de Información del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres -SIGPAD a las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades privadas para que, en la medida de sus posibilidades aporten sus capacidades al sistema de alertas tempranas.
- Fortalecer efectivamente las redes de alertas tempranas cumpliendo con lo que se establece en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Establecer criterios claros para los diferentes rangos de alertas que sean estandarizados para los diferentes entes territoriales.
- Considerar incluir dentro de los métodos para efectuar alertas tempranas, el envío de mensajes de texto por celular u otros mecanismos de comunicación efectiva con

la población en riesgo. Para lo cual se podría efectuar un mecanismo de inscripción a través de los CLOPADS y CREPADS.

Recomendaciones clave en materia de alertas tempranas y en caso de eventos de salud pública:

- Se recomienda que el Ministerio de Protección Social (MPS) coordina con otros Ministerios y entidades con el fin de facilitar el envío de ayuda a la localidad afectada por un evento de salud pública.
- Si bien el MPS es parte del SNPAD se sugiere incluir en particular al Sistema de Vigilancia en Salud Pública especialmente en los CLOPADS y CREPADS, de acuerdo con las recomendaciones de los participantes y entrevistados.
- Establecer tiempos claros para informar eventos de salud pública y criterios para catalogarlos en diferentes niveles dependiendo de la necesidad de la respuesta: local, nacional o internacional.
- Adicionalmente, se recomienda documentar las actuaciones que se llevan a cabo para hacerle frente a situaciones de salud pública.
- Se sugiere contemplar la posibilidad de difundir las alertas por medio de mensajes de texto a los celulares de las personas que podrían verse afectadas para lo cual se podría efectuar un registro en los CLOPADS y CREPADS, así como el uso de tecnologías que permitan una oportuna comunicación.
- Se sugiere socializar los protocolos para la coordinación intersectorial entre la comunidad.

Recomendaciones en materia de criterios y procedimientos para la solicitud de asistencia externa:

- Incluir en la ley de desastre disposiciones sobre llamamiento internacional, cuándo y cómo efectuarlo y a quiénes iría dirigido, incluyendo organizaciones de la sociedad civil de ayuda humanitaria que puedan prestar y quieran prestar ayuda, organizaciones internacionales y organizaciones regionales.
- Se sugiere incluir de manera expresa en el Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres, o quien haga sus veces, al Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que, como canal diplomático, efectuaría el llamamiento internacional y coordinaría lo relacionado con la interlocución con los Estados oferentes.
- Una vez se encuentre debidamente establecido en la ley criterios sobre la materia, se sugiere que mediante decreto, se desarrolle el procedimiento de llamamiento internacional, y las funciones que tendrían la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ministerio de Relaciones Exteriores- MRE. Se recomienda establecer normas y protocolos para efectuar el llamamiento internacional y la coordinación de la ayuda que llegue por ese concepto, los cuales se deberían observar, dejando de lado talanqueras políticas y burocráticas para facilitar el ingreso de la ayuda.
- De otra parte, se considera pertinente incluir en la ley mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles, a saber: internacional, nacional, departamental y municipal.
- Establecer mecanismos para que, los niveles municipales, distritales, y departamentales incorporen y desarrollen planes de gestión del riesgo y establezcan protocolos conjuntos para hacerle seguimiento a la ayuda humanitaria internacional que ingrese al país y se desarrolle en su jurisdicción.
- Elaborar una base de datos con información de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil extranjera que presten ayuda humanitaria de emergencia y que

Resumen Ejecutivo

cumplan con requisitos mínimos establecidos por el Gobierno Nacional, con el fin de incluirlas en el llamamiento internacional y recabar su ayuda, cuando sea pertinente.

- Desarrollar de manera adecuada una herramienta que permita alinear lo solicitado como ayuda internacional y lo ofrecido por los diferentes actores internacionales, de manera tal que se pueda recibir y solicitar lo que realmente se necesita para atender el desastre o la calamidad.
- Sobre este punto, se recomienda que las entidades territoriales desarrollen mecanismos expeditos y documenten de antemano necesidades básicas que permitan un conocimiento rápido de lo que podrían requerir, cuánto y qué no debería enviarse ante un determinado desastre.
- Establecer mecanismos para facilitar la llegada de la ayuda internacional en dinero a las entidades territoriales afectadas y facilitar el control y reporte de ejecución.
- Fortalecer el seguimiento de las ayudas que ingresan para asegurarse de que se destina la ayuda pertinente a la zona que lo necesita.

En materia de eventos de salud pública:

- Se recomienda documentar eventos de salud pública en casos de desastre para conocer de antemano qué se necesitaría para determinados brotes o eventos.
- Se sugiere establecer acuerdos de ayuda mutua entre sectores para hacerle frente a desastres por eventos de salud pública.

En materia de participación de la Sociedad Civil se recomienda:

- Se considera importante que entidades como la CRC que, desde un principio han hecho parte de las diferentes instancias del SNPAD y del FNC, figura ésta que recoge los recursos para llevar a cabo las acciones de aquél en las etapas de prevención, respuesta y recuperación, continúen haciendo parte activa de los mismos, aportando sus capacidades para llevar a cabo la misión del FNC.
- Dar cumplimiento efectivo a lo contemplado en el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, en términos de fortalecer las instancias del SNPAD y, entre otros a la Defensa Civil, a la CRC y los cuerpos de Bomberos.
- Fortalecer el SNPAD para incluir de manera más activa a las Organizaciones de la Sociedad Civil y empoderar aún más a las comunidades, no como medidas *ad hoc* para una situación particular, sino como un componente estructural del Sistema.
- Fortalecer el rol de las comunidades en materia de gestión del riesgo, no sólo como los beneficiarios sino como co-gestores de sus propios procesos de desarrollo.

En cuanto al estatus legal de las entidades sin ánimo de lucro extranjeras se recomienda:

- Si bien existe un manual de acceso a la cooperación de fuentes no oficiales² en la que se encuentra información sobre las diferentes organizaciones no gubernamentales y sus líneas de ayuda, se recomienda utilizar la información allí contemplada para efectuar un catálogo de organizaciones dedicadas específicamente a la ayuda en las etapas de socorro y recuperación inicial luego de un desastre.

2 Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional. *Manual de Acceso a la Cooperación Internacional de Fuentes No Oficiales*. Colombia, 2007. http://www.accionsocial.gov.co/documentos/992_Manual_de_Acceso_a_la_Cooperación_ONG.pdf

- Crear un registro nacional anticipado o un pre-registro para aquellas organizaciones sin ánimo de lucro de domicilio en el extranjero, organizaciones internacionales y empresas privadas que, si bien no tienen actividades permanentes en Colombia, les interesaría prestar ayuda en ocasión a un desastre, siempre y cuando cumplan con los requisitos de elegibilidad.
- Establecer criterios de elegibilidad, basados en los principios de la ayuda humanitaria, los estándares internacionales vigentes, el derecho internacional y nacional aplicable, en la observancia de las costumbres locales, en la capacidad técnica de dichas entidades, en especial que cuenten con personal capacitado, suministren información transparente y oportuna, entre otros.
- Este registro debería permanecer actualizado constantemente y, para el efecto, se sugiere establecer un canal de comunicación entre la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia -MIJ, encargada de registrar a las Organizaciones sin ánimo de lucro extranjeras que establezcan actividades permanentes en el país y la Agencia Presidencial para la cooperación Internacional, así como con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el MRE.
- A las organizaciones pre-registradas, una vez en el país, deberían presentar los documentos para registrarse en el MIJ y tener acceso mientras se surte el trámite que, en todo caso debería ser lo más expedito posible, a facilidades legales necesarias para llevar a cabo las operaciones de socorro, tales como obtener los visados y permisos de trabajo para el personal humanitario, facilidades de importación de los bienes y equipos, posibilidad de abrir cuenta bancaria, suscribir contratos, contratar personal local, etc.
- Se recomienda que las autoridades y las comunidades monitoreen el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad preestablecidos por parte de las organizaciones a las que se les concedieron facilidades para su operación y, establecer responsabilidades por el no cumplimiento de las mismas. Para este punto es clave involucrar a los órganos de control e informar a las comunidades beneficiarias para que hagan el respectivo seguimiento.

En cuanto a los arreglos de aduana para la llegada de asistencia humanitaria se recomienda:

- Se recomienda otorgar la posibilidad de importar de manea definitiva vehículos y ambulancias donadas nuevas o usadas destinadas a organizaciones de ayuda humanitaria del SNPAD y/o organizaciones sin ánimo de lucro nacionales o extranjeras elegibles para atender desastres, exentos de aranceles, impuestos, tasas entre otros. Así mismo, establecer sanciones si se destinan a otro fin.
- Agilizar los trámites para el ingreso de alimentos y medicamentos donados que cumplan con estándares internacionales.
- Establecer lista de medicamentos y alimentos básicos que puedan ingresar de manera fácil sin necesidad de trámites previos, siempre que cumplan con estándares internacionales y, en el puerto de entrada agilizar la expedición del certificado de inspección sanitaria.
- Se sugiere adoptar de manera general las disposiciones en materia de importación de medicamentos que se establecieron en el Decreto 17 de 2011, ya sean donados o adquiridos por el Estado en caso de emergencia. Cabe destacar que este Decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, al ser expedido extemporáneo al estado de excepción.

Resumen Ejecutivo

- Reconocer la licencia de conducción de personal extranjero que ingrese al país no sólo como turista o en tránsito sino de manera temporal para atender la emergencia y la etapa de recuperación.
- Desarrollar convenios en el marco del acuerdo de Tampere que faciliten el ingreso de equipos de telecomunicación y socializar ante los agentes de la aduana las disposiciones del mismo con el fin de hacerlo efectivo.
- La información sobre los requisitos para la importación de alimentos, medicamentos, vehículos, equipos y demás debería ser socializada con Cancillería y, en lo posible, incluirse en el llamamiento internacional que se efectúe.

En lo relativo a la gestión del personal frente a desastres se recomienda:

- Eximir de costos de visado al personal humanitario que ingrese para prestar ayuda humanitaria en virtud de un desastre, sea que ingrese como trabajador, voluntario, entre otros.
- Agilizar los procedimientos de visado y registro ante Migración Colombia, antes el Departamento Administrativo de Seguridad- DAS.
- Para la etapa de socorro, se sugiere establecer un mecanismo expedito que permita obtener la visa de trabajador temporal para el personal de ayuda humanitaria sin necesidad de autorización por parte de agremiaciones de profesionales o similar.
- Facilitar la apertura de cuentas por parte del personal extranjero que ingrese al país para prestar ayuda humanitaria.

Recomendaciones para el transporte durante el desastre:

- Extender el beneficio de exención de peajes contemplado en la Ley 105 de 1993 a los vehículos (sin importar su categoría), que transporten ayudas a la zona de desastre de las organizaciones pre-registradas o elegibles (ver capítulo sobre el tema), de los Estados que prestan ayuda, de las Organizaciones Internacionales y de los organismos de socorro que operan en el país. Con el fin de identificar los vehículos que estarían exentos del peaje nacional, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres o quien haga sus veces podrá establecer mecanismos para tal fin.
- Incentivar a las entidades territoriales a que, en el ámbito de su competencia, establezcan exenciones a los peajes para vehículos de ayuda humanitaria (señalados en el punto anterior) que transiten por sus vías
- Establecer exenciones o reducción en todas las tarifas, tasas o derechos aplicables a los buques y aeronaves que ingresen con ayudas humanitarias provenientes de Organizaciones Internacionales y entidades sin ánimo de lucro u ONG's elegibles.
- Facilitar el permiso de ingreso, salida y sobrevuelo de las aeronaves de ayuda humanitaria y/o que transporten la misma. Facilitar su operación en territorio colombiano, para fines de apoyar en la atención del desastre.

Se recomienda en lo relativo a impuestos y demás cargas:

- Contemplar en la normativa una exención de impuestos general para que los auxilios o donaciones en dinero o en especie de gobiernos extranjeros, organizaciones intergubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, particulares o empresas del exterior elegibles, sin importar si existe un convenio o tratado previo que contemple la materia para el caso de los Estados, destinados al socorro y recuperación temprana en caso de desastre. Los auxilios o donaciones así ingresadas pueden tener como destinatario entidades oficiales, organizaciones sin ánimo de lucro de la sociedad civil o directamente la comunidad afectada, entre otros.

- Establecer un mecanismo ágil que incluso sobre la marcha permita certificar que las donaciones en dinero o en especie se destinan a proyectos de interés común como es la ayuda humanitaria y de esa manera agilizar las exenciones de impuestos.

En lo referente a la libertad de acceso y seguridad se recomienda:

- Facilitar el acceso, en la medida de las posibilidades, a las organizaciones elegibles a la zona de desastre en condiciones de seguridad, estableciendo estrategias adecuadas de acceso dependiendo de cada caso concreto.
- Avisar a las organizaciones elegibles que prestan ayuda, y a la comunidad en general sobre los riesgos por minas, posibles contagios o material peligroso.
- Proveer y, de ser pertinente, con la aprobación de la comunidad beneficiaria de apoyo que permita un acceso seguro.

Responsabilidad y transparencia

- Fortalecer los mecanismos de vigilancia ciudadana con el fin de empoderar a las comunidades afectadas por un desastre y permitirles una mejor capacidad de seguimiento a las actividades que desarrollen las autoridades públicas y privadas con o sin ánimo de lucro que desempeñen funciones públicas.
- Desarrollar en los requisitos de elegibilidad de organizaciones humanitarias internacionales, estándares mínimos que éstas deberían cumplir para prestar la ayuda humanitaria de socorro y de recuperación inicial y el compromiso de mantenerlos en todo el tiempo en el que se desarrolle la precitada ayuda en el país, en línea con los desarrollados por Acción Social en la Resolución 2847 de 2007, para toda organización de Asistencia Humanitaria independientemente de si reciben o no donaciones canalizadas por medio de esta entidad.
- Involucrar de manera más directa a los medios de comunicación en materia de seguimiento a la gestión en atención de desastres de manera tal que con objetividad y seriedad puedan hacerle seguimiento a la gestión.

Recomendamos a Colombia como Estado de tránsito y envío de ayuda humanitaria:

- Establecer mecanismos expeditos que permitan la exportación temporal o definitiva de los equipos necesarios para prestar la ayuda humanitaria de socorro por parte del personal humanitario.
- Facilitar la exportación de alimentos destinados a prestar ayuda humanitaria.

Agradecimientos

Este informe ha sido posible gracias a la colaboración financiera de la Cruz Roja Noruega y el Gobierno de Noruega.

El informe fue escrito por Teresa Camacho, abogada consultora de la Cruz Roja Colombiana.

La Federación Internacional de Sociedades Nacionales de La Cruz Roja y de la Media Luna Roja y la Cruz Roja Colombiana desean agradecer a todas aquellas personas entrevistadas, que participaron tanto en el Grupo de Trabajo como en los Talleres, ya que sus valiosos aportes permitieron adelantar la investigación que aquí se presenta.

En especial se agradece a Walter Cotte, Director Ejecutivo de la Cruz Roja Colombiana, Carlos Iván Márquez, Director de la Unidad nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, Carolina Ibañez, Asesora Jurídica de la Cruz Roja Colombiana, Isabelle Granger, Coordinadora para las Américas del Programa de Derecho Relativo a los Desastres.

Abreviaciones

AEC	Asociación de Estados del Caribe
AEROCIVIL	Aeronáutica Civil
APC	Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional
CAN	Comunidad Andina
CAPRADE	Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres
CAR	Corporación Autónoma Regional
CIF	Coste, Seguro y Flete
CIS	Certificado de Inspección Sanitaria
GLOPAD	Comité Local de Prevención y Atención de Desastres
GNE	Centro Nacional de Enlace
CP	Constitución Nacional
CONPES	Consejo nacional de Política Económica y Social
CRC	Cruz Roja Colombiana
CREPAD	Comité Regional de Prevención y Atención de Desastres
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad
DGR	Dirección de Gestión del Riesgo
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIMAR	Dirección General Marítima
DPS	Departamento Administrativo para la Prosperidad Social
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
EDAN	Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades
ESPII	Evento de Salud Pública de Interés Internacional
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

Abreviaciones

FICR	Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja
FNC	Fondo Nacional de Calamidades
FOCAI	Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional
FOSYGA	Fondo de Solidaridad y Garantía
FOREC	Fondo para la reconstrucción del eje cafetero afectado por el terremoto del 25 de enero de 1999
HIMAT	Instituto Colombiano de Hidrología, Meteorología, y Adecuación de Tierras
ICA	Instituto Colombiano Agropecuario
IDEAM	Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia
INGEOMINAS	Instituto Colombiano de Geología y Minería
INS	Instituto Nacional de Salud
INVIMA	Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos
MAVDT	Ministerio de ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MIAH	Mecanismos Internacionales de Asistencia Humanitaria
MIJ	Ministerio del Interior y de Justicia
MINTIC	Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones
MPS	Ministerio de la Protección Social
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores
NBQ	Nuclear, Biológico y Químico
OEA	Organización de Estados Americanos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONUFI	Organización de Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
OPS	Organización Panamericana de la Salud
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PND	Plan Nacional de Desarrollo
PNPAD	Plan Nacional de Prevención y Atención a Desastres
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
RAC	Reglamentos Aeronáuticos

Abreviaciones

RETHUS	Registro Único Nacional del Talento Humano
RSI	Reglamento Sanitario Internacional
SELA	Sistema Económico Latinoamericano y del Caribe
SID	Sistema de Información de Donaciones
SINPAD	Sistema de Información del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres –SINPAD
SNPAD	Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres
SIVICOS	Base de datos del INVIMA
SIVIGILA	Sistema de Vigilancia en Salud Pública-
SOAT	Seguro Obligatorio por Accidente de Tránsito
UNGRD	Unidad Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres
UPGD	Unidades Primarias Generadoras de Datos

Antecedentes

En el año 2009, tanto la Cruz Roja Colombiana como la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, manifestaron su interés en apoyar al Gobierno colombiano en el proceso de actualización de los mecanismos legales de prevención y atención de desastres.

En ese contexto, la Coordinadora del proyecto IDRL para las Américas se reunió con las autoridades encargadas de la gestión del riesgo en Colombia en el mes de noviembre de ese mismo año.

Posteriormente, se llevó a cabo el Taller denominado: *El Derecho y los Desastres: Cómo usar y mejorar el primero para atender lo segundo. Asuntos Legislativos Relativos a la Gestión de Desastres Naturales*, el cual contó con la participación de representantes del Gobierno Nacional, de la sociedad civil, de la Oficina para la Coordinación de Asuntos Humanitarios- OCHA, de la Sociedad Nacional del Ecuador y del Instituto Nacional de Defensa Civil del Perú- INDECI.

El Proyecto IDRL en Colombia inicia formalmente luego de la suscripción entre la Cruz Roja Colombiana y la Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia del *Acuerdo de Asistencia Técnica para Fortalecer los Preparativos Legales en Caso de Ayuda Internacional para Situaciones de Desastre en Colombia*, el 15 de abril de 2010.

Así mismo, la Cruz Roja Colombiana suscribió con la Federación Internacional de Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, la *Carta Acuerdo de Asistencia Técnica para fortalecer los preparativos legales que faciliten y regulen la ayuda internacional en caso de situación de desastre en Colombia*, el 19 de agosto de 2010.

Objetivos

El presente documento tiene como propósito formular recomendaciones para apoyar al Sistema Nacional de Prevención y Atención a Desastres y, en especial, al Gobierno de Colombia, a fortalecer los instrumentos jurídicos en materia de asistencia humanitaria internacional en caso de desastres a la luz de los instrumentos internacionales y nacionales existentes, particularmente de las Directrices IDRL.

Así mismo, se busca identificar los principales retos jurídicos existentes y aquellos que puedan surgir en materia de atención humanitaria internacional a desastres y determinar los escenarios más probables de desastres cuya atención implique involucrar a la cooperación internacional.

Metodología

El proyecto contempló la contratación de un consultor a finales de agosto de 2010 y se desarrolló en un periodo de 8 meses.

Antecedentes

Se conformó un grupo de trabajo en el que participaron las entidades más relevantes para el propósito del estudio del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, del Gobierno Nacional y de las organizaciones internacionales presentes en Colombia, el cual se reunió en varias ocasiones durante el desarrollo del proyecto.

- En efecto en las reuniones del grupo de trabajo participaron:
- Dirección de Gestión del Riesgo del Ministerio del Interior y de Justicia
- Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
- Ministerio de Relaciones Exteriores
- Acción Social
- Departamento Administrativo de Seguridad
- Ministerio de Educación Nacional
- Ministerio de la Protección Social
- Departamento Nacional de Planeación
- Cruz Roja Colombiana
- Comité Internacional de la Cruz Roja
- Programa Mundial de Alimentos
- DIMAR
- AEROCIVIL
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
- Oxfam

Se efectuó el levantamiento de la información relevante por medio de los participantes en el Grupo de Trabajo, encuestas a las entidades y cooperantes, participación en la simulación de búsqueda y rescate que se llevó a cabo en Bogotá del 15 al 17 de noviembre de 2010, investigación de instrumentos jurídicos y políticos del nivel local, departamental, nacional e internacional.

De igual manera, se llevaron a cabo dos talleres (20 de enero y 15 de abril de 2011) en los que socializaron los avances del informe y se obtuvieron insumos de los participantes con el fin de enriquecer las perspectivas del estudio.

Estudio sobre preparativos legales para la ayuda
internacional en caso de desastre
Hacia la Aplicación de las Directrices IDRL en Colombia

Capítulo 1

Contexto Político
Administrativo y Jurídico
de Colombia en relación
con la Gestión del Riesgo

Consideraciones generales

De acuerdo con el artículo 1° de la Constitución Política, Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de república unitaria pero descentralizada, en la que se reconoce la autonomía de sus entidades territoriales.

De acuerdo con el artículo 3, la soberanía reside exclusivamente en el pueblo y es ejercida de manera directa o por medio de sus representantes.

En este contexto, se contemplan los siguientes mecanismos de participación del pueblo, en el ejercicio de su soberanía: voto, plebiscito, referendo, consulta popular, cabildo abierto, iniciativa legislativa y revocatoria del mandato¹.

El pueblo elige de manera directa al Presidente, Vicepresidente, Senadores, Representantes, Gobernadores, Diputados, Alcaldes, Concejales municipales y distritales, entre otros².

Las ramas del poder público³

“[...] Son Ramas del Poder Público, la legislativa, la ejecutiva, y la judicial.

Además de los órganos que las integran existen otros, autónomos e independientes, para el cumplimiento de las demás funciones del Estado. Los diferentes órganos del Estado tienen funciones separadas pero colaboran armónicamente para la realización de sus fines [...]”⁴.

- La Rama Legislativa: conformada por los Senadores y Representantes. Le corresponde al Congreso, como se le conoce, reformar la constitución, hacer las leyes, ejercer el control político sobre el Gobierno y la administración, así como ejercer ciertas funciones judiciales⁵.
- Rama Ejecutiva: Está conformada por el Presidente de la República y los ministros del despacho y los directores de departamentos administrativos, que constituyen el Gobierno Nacional.

Así mismo, hacen parte de la Rama Ejecutiva, las superintendencias, las gobernaciones, las alcaldías, los establecimientos públicos y las empresas industriales o comerciales del Estado.

El Presidente de la República es Jefe de Estado, Jefe de Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa y Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas de la República.

- La Rama Judicial: Conformada por La Corte Constitucional, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Superior de la Judicatura, la Fiscalía General de la Nación, los tribunales y los jueces, se encarga de administrar justicia.

Órganos independientes

- Ministerio Público: Integrado por el Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo, procuradores delegados, los agentes del Ministerio Público ante las autoridades jurisdiccionales, por los personeros municipales y demás funcionarios que la ley establezca. La función del Ministerio Público es la guarda y promoción de los

¹ Artículo 103 de la Constitución Política de Colombia

² Artículo 260 ibídem

³ Artículo 113 Op. cit

⁴ Artículo 113 Op.Cit

⁵ Artículos 114, 116 y 150 Op. Cit.

derechos humanos, la protección del interés público y vigilancia de la conducta de quienes desempeñen funciones públicas⁶.

- Contraloría General de la República: La Contraloría General de la República tiene a su cargo la vigilancia de la gestión fiscal y el control del resultado de la administración⁷
- Órgano electoral: Conformado por el Consejo Nacional Electoral, la Registraduría y demás entidades que establezca la ley. Es el organismo encargado de organizar, dirigir y vigilar las elecciones, así como lo relativo a la identidad de las personas⁸.

En el sistema legal colombiano, la Constitución es la norma de normas, es decir, prima sobre el resto de disposiciones: leyes, decretos, resoluciones, acuerdos, ordenanzas, entre otros, y en caso de cualquier incompatibilidad, se tomará lo establecido en la Constitución.

Como se expuso anteriormente, el Congreso tiene la facultad expedir leyes, las cuales deben estar acorde con la Constitución.

Existen diferentes clases de leyes, que, de acuerdo con el tratadista Jacobo Pérez Escobar⁹, se clasifican según su contenido, su tramitación, o su jerarquía normativa.

Para efectos de este documento tomaremos la clasificación de leyes según su contenido:

- Los códigos en todos los ramos de la legislación. El Congreso tiene competencia exclusiva ya que no puede otorgar facultades extraordinarias al Gobierno para su expedición.
- Leyes Estatutarias: son de competencia exclusiva del Congreso y versan sobre temas contemplados en el artículo 152 de la Constitución. Se considera que son leyes que desarrollan la Constitución, al versar sobre temas como derechos fundamentales, la administración de justicia, organización y régimen de partidos políticos, mecanismos de participación ciudadana, estados de excepción, entre otros.
- Leyes Orgánicas: su expedición compete exclusivamente al Congreso, ya que no pueden ser objeto de facultades extraordinarias al Gobierno. Versan sobre asuntos contemplados en el artículo 151 de la Constitución, es decir, reglamentos del Congreso; preparación, aprobación y ejecución del presupuesto de rentas y ley de apropiaciones; preparación, aprobación y ejecución del plan general de desarrollo, normas relativas a la asignación de competencias normativas a las entidades territoriales, entre otros.
- Leyes Marco o cuadro: Estas leyes deben limitarse a dictar normas generales y criterios y objetivos a los que el Gobierno debe sujetarse para complementarlas. Versan sobre los siguientes temas: Organización del crédito público; regulación del comercio exterior, modificación de los aranceles, tarifas entre otros.
- No pueden ser objeto de facultades extraordinarias al Gobierno¹⁰.
- Leyes ordinarias: “[...] que son aquellas que versan sobre materias distintas a las señaladas en los grupos anteriormente descritos, o sea que no son códigos ni leyes estatutarias, ni orgánicas ni marcos o cuadros [...]”¹¹.

De acuerdo con el artículo 150 numeral 10 de la Constitución, el Congreso puede revestir hasta por seis (6) meses al Presidente de la República de facultades extraordinarias para expedir normas con fuerza de ley, cuando la necesidad o la conveniencia así lo

6 Artículo 118 Op.Cit

7 Artículo 119 Op.Cit

8 Artículo 120 Op.cit

9 Jacobo Pérez Escobar “Derecho constitucional colombiano” Editorial Temis, octava edición , Bogotá, Colombia 2010, págs 567, 568 y 569

10 Artículo 150 numeral 19 Op.cit

11 Jacobo Pérez Escobar “Derecho constitucional colombiano”. Op. Cit pág 569.

indiquen, el Gobierno lo solicite y se apruebe por la mayoría absoluta de los miembros de la Cámara de Representantes y el Senado.

En virtud de las facultades extraordinarias que confiera el Congreso al Presidente, éste podrá expedir decretos leyes, los cuales podrán ser modificados por el Congreso.

De otra parte, entre las atribuciones normales con las que cuenta el Gobierno se encuentra la de reglamentar las leyes, es decir, el Gobierno puede expedir decretos, órdenes y resoluciones que permitan el cabal cumplimiento de las mismas:

“[...] Consiste esta facultad en dictar normas o actos que desarrollen en sus más mínimos detalles la voluntad del legislador para facilitar de esta manera la ejecución de las leyes [...]”¹².

Estos decretos, resoluciones, órdenes, entre otros, deben ceñirse a lo establecido por la ley y la Constitución.

En cuanto a las atribuciones excepcionales del Gobierno, se encuentran los estados de excepción contemplados en los artículos 212¹³, 213¹⁴, 214 y 215¹⁵ de la Constitución.

Organización político administrativa de Colombia:

De acuerdo con el artículo 286 de la Constitución, las entidades territoriales son los departamentos, los distritos, los municipios y los territorios indígenas.

Así mismo, podrán ser entidades territoriales las regiones y provincias que se constituyan de acuerdo con la Constitución y la Ley.

Las entidades territoriales tienen autonomía para la gestión de sus intereses y tienen derecho a gobernarse por autoridades propias, ejercer las competencias que le corresponden, administrar sus recursos y establecer los tributos necesarios para el cumplimiento de sus funciones y participar en las rentas nacionales¹⁶.

La distribución de las competencias entre la nación y las entidades territoriales debe ser desarrollada por la ley orgánica de ordenamiento territorial, que a la fecha no ha sido expedida, bajo los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad¹⁷.

El Estado está organizado en 32 departamentos y 1.101 municipios ¹⁸. Constitucionalmente se establecen los siguientes Distritos: Distrito Capital (Bogotá art. 322 de la Constitución); Distrito Turístico y Cultural de Cartagena de Indias; el Distrito Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta y Barranquilla; El Distrito Especial, Industrial, Portuario, Biodiverso y Ecoturismo de Buenaventura y Tumaco (Art 328 Constitución Política)¹⁹.

En cuanto a la creación de territorios indígenas como entidades territoriales debe efectuarse de acuerdo con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial que aún no ha sido expedida, lo que no obsta para que los indígenas que hacen parte de comunidades,

¹² *Ibidem* pág 595

¹³ Estado de guerra exterior

¹⁴ Estado de conmoción interior,

¹⁵ Estado de Emergencia

¹⁶ Art. 287 de la CP

¹⁷ Art 288 de la Constitución Política de Colombia

¹⁸ Fuente: Instituto Geográfico Agustín Codazzi, 2003, citado en la Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático. Pág 9

¹⁹ Mediante la Ley 768 de 2002 se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta

pueblos, territorios o resguardos indígenas históricos gocen de los derechos contemplados en la Constitución de 1991²⁰.

Los departamentos

Son “[...] la entidad político-administrativa territorial intermediaria ente la Nación y los municipios bajo la autoridad de un gobernador [...]”²¹, tiene autonomía para administrar los asuntos seccionales, ejercen funciones administrativas de coordinación, complementariedad de los municipios, de intermediación entre éstos y la Nación y de prestación de ciertos servicios²².

Los jefes de la administración seccional y representantes legales del departamento son los gobernadores, los cuales, de otra parte, son agentes del Presidente para el mantenimiento del orden público y ejecución de la política económica general.

En los Departamentos existe una Asamblea Departamental definida como una “corporación político-administrativa de elección popular²³”, que puede ejercer el control político sobre las actividades del Gobernador; ejerce funciones administrativas, de reglamentación, de vigilancia y control. Los principales actos que expiden las Asambleas se denominan ordenanzas.

Por medio de ordenanzas, las asambleas establecen la planeación y adoptan, de acuerdo con la Ley, los planes y programas de desarrollo económico y social y las inversiones necesarias para llevarlos a cabo²⁴.

Adicionalmente, de acuerdo con el artículo 272 de la Constitución habrá una Contraloría Departamental, que ejercerá la vigilancia fiscal en forma posterior y selectiva.

Municipios

De acuerdo con el artículo 311 de la Constitución, el municipio es la “[...] entidad fundamental de la división político-administrativa del Estado [...]” y “[...] le corresponde 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 y cumplir las demás funciones que le asignen la Constitución y las leyes [...]”.

El jefe de la administración local y representante legal del municipio es el alcalde.

A nivel municipal, el ente político-administrativo colegiado de elección popular es el concejo municipal. Tiene funciones de carácter administrativo, reglamentación, vigilancia y control. Por medio de actos denominados acuerdos ejercen la mayoría de sus funciones.

Algunos municipios cuentan con contralorías municipales.

Mediante la Ley 136 de 1994, se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios y se establecen las diferentes categorías de los mismos.

Cabe destacar que de acuerdo con el artículo 313 numerales 2 y 7 de la C.P. le corresponde a los municipios:

“[...]”

²⁰ Jacobo Pérez Escobar. Op.cit. pág 858.

²¹ Jacobo Pérez Escobar. Op. Cit pág 765

²² Art. 298 de la Constitución Política

²³ Artículo 299 de la Constitución Política

²⁴ Art. 300 numerales 2 y 3 de la CP

2. Adoptar los correspondientes planes y programas de desarrollo económico y social y de obras públicas.

(...)

7. Reglamentar los usos del suelo y, dentro de los límites que fije la ley, vigilar y controlar las actividades relacionadas con la construcción y enajenación de inmuebles destinados a vivienda [...].”

Los distritos

“[...] son entidades político-administrativas territoriales que tiene un régimen político, fiscal y administrativo especial determinado por la Constitución y las leyes que para el efecto se dicten [...]”.

Para los temas que no estén regulados en la Constitución y las leyes especiales de los Distritos, se aplicarán las normas vigentes para los municipios.

Cuentan con alcaldes distritales y concejos distritales.

Los territorios indígenas

De acuerdo con el artículo 330 de la CP, “los territorios indígenas estarán gobernados por consejos conformados y reglamentados según los usos y costumbres de sus comunidades”.

Si bien el Decreto-Ley 919 de 1989, fue expedido con anterioridad a la Constitución de 1991 que modifica la composición político-administrativa del Estado, en dicho Decreto-Ley, se establecen competencias en materia de prevención y atención de desastres para las entidades territoriales.

Plan Nacional de Desarrollo (PND)

El Plan Nacional de Desarrollo es el instrumento que contempla los objetivos de cada gobierno en materia de política pública. Cuenta con una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas del orden nacional. Establece los propósitos y derroteros a largo y mediano plazo y el presupuesto plurianual de los principales programas y proyectos de inversión pública²⁵.

Así mismo, las entidades territoriales de manera concertada entre ellas y el GN deben adoptar un plan de desarrollo para el uso eficiente de los recursos y el cabal cumplimiento de las funciones. Estos planes constan de una parte estratégica y planes de inversión de mediano y corto plazo.

El PND es aprobado por el Congreso mediante Ley y los lineamientos para la elaboración de los PND se desarrolla mediante la Ley 152 de 1994- Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.

Las entidades territoriales, por su parte tienen autonomía, de acuerdo con sus competencias, para desarrollar sus planes en materia económica, social y de gestión ambiental, de acuerdo con sus recursos y responsabilidades guardando coherencia con el PND²⁶.

²⁵ Art 339 de la Constitución Nacional.

²⁶ Art 32 Ley 152 de 1994

Marco Constitucional en materia de atención de desastres

De acuerdo con la Constitución Política Nacional, las autoridades de la República están instituidas para proteger la vida, honra y bienes y demás derechos y libertades de todos los residentes en Colombia²⁷.

En este contexto, la misma Constitución Nacional en su artículo 215 contempla la facultad del Presidente de la República, para que, con la firma de todos los ministros, declare, mediante acto motivado, el Estado de Emergencia por hechos que perturben o amenacen con perturbar en forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país o que constituyan grave calamidad pública.

Bajo esta figura de Estado de Excepción por emergencia económica, social y ecológica, el Presidente puede dictar decretos con fuerza de ley para conjurar la crisis y evitar la propagación de sus efectos.

Como mecanismo de control, en el marco de un Estado Social de Derecho, el Presidente deberá enviar los Decretos legislativos expedidos bajo el Estado de Excepción a la Corte Constitucional al día siguiente de su expedición, con el fin de que ésta decida sobre su constitucionalidad, así mismo, se deberá convocar al Congreso para que ejerza el control político en materia del ejercicio de las facultades.

Cabe destacar que la declaratoria de estado de excepción es, como su nombre lo indica, excepcional. Existen mecanismos legales que permiten activar sistemas de respuesta a desastres, particularmente de contratación, imposición de servidumbres, ocupación temporal, expropiación, entre otros, sin necesidad de acudir a esta figura.

Para efectos de este documento, se analizará el estado de excepción denominado de emergencia económica, social y ecológica, contemplado en el artículo 215 de la Constitución.

Emergencia económica, social y ecológica

Para que el Presidente puede declarar el estado de emergencia, la constitución exige una de las siguientes tres causas:

- Que sobrevengan hechos distintos a los que originan los estados de excepción por guerra exterior y conmoción interior, que perturben de forma grave el orden económico, social y ecológico del país.
- Que sobrevengan hechos distintos a los que originan los estados de excepción por guerra exterior y conmoción interior, que amenacen perturbar de forma grave e inminente el orden económico, social y ecológico del país.
- Que sobrevengan hechos distintos a los que originan los estados de excepción por guerra exterior y conmoción interior que constituyan calamidad pública.

De acuerdo con el autor Jacobo Pérez Escobar, se entiende por emergencia económica, social y ecológica:

“[...] Un desequilibrio de los factores de la vida económica, social y ecológica del país capaz de producir una alteración de tal magnitud que la comunidad se vea alterada en los elementos que aseguran su propia existencia y armonía social [...]”²⁸.

²⁷ Artículo 3 Constitución Política de Colombia

²⁸ Jacobo Pérez Escobar, Op. Cit pág 619.

Con el fin de declarar el estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica el Gobierno debe cumplir con los siguientes requisitos:

- Expedir un decreto, en el que se expresen los motivos que llevaron a tomar la decisión de adoptar el estado de excepción.
- El decreto debe estar firmado por todos los ministros
- El término durante el cual se hará uso de las facultades que este estado de excepción confiere al Gobierno (se puede decretar por períodos de hasta 30 días en cada caso que sumados no pueden exceder los 90 días del año calendario²⁹).

Convocarse al Congreso para que al vencimiento del término se reúna dentro de los 10 días siguientes, si estuviere en receso.

En virtud de la declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica el gobierno adquiere facultades legislativas, sin necesidad de autorización por parte del Congreso³⁰. El Presidente podrá expedir decretos legislativos (negrilla propia), destinados exclusivamente a conjurar la crisis y a evitar la propagación de sus efectos. Los decretos deben referirse a materias relacionadas con las situaciones que dieron origen al estado de emergencia, pueden modificar de manera transitoria los tributos existentes y establecer nuevos, de ser necesario.

Los decretos legislativos están sometidos a dos tipos de controles:

- Control político por parte del Congreso, que deberá analizar las causas de la declaratoria del estado de emergencia, las medidas adoptadas y la oportunidad y conveniencia de las mismas.
- Control jurisdiccional, por parte de la Corte Constitucional de manera automática pues al día siguiente de la expedición de los decretos, el Gobierno debe remitirlos a la Corte para que dicha entidad decida sobre su constitucionalidad.

La ley que desarrolla los estados de excepción es la No 137 de 1994.

Un caso reciente de declaración de Estado de Emergencia económica, social y ambiental, ocurrió durante el desarrollo de este informe, dado que, en virtud de las fuertes lluvias que azotaron al país a finales de 2010 debido a la combinación del invierno y el fenómeno frío del Pacífico, se declaró, inicialmente, mediante Decreto 4579 de 2010, la situación de desastre nacional en el territorio colombiano.

Posteriormente, el Presidente de la República acudió a la figura de declaratoria del estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública mediante el Decreto 4580 de 2010 con el fin de conjurar la crisis que dejó 328 muertos, 317 heridos, 71 desaparecidos, 2.458.128 afectados y 905 municipios comprometidos en 28 de los 32 departamentos del país.

El precitado estado de excepción se decretó inicialmente por un periodo de 30 días. Sin embargo, por la gravedad de la situación se prorrogó por 20 días más, mediante Decreto 20 de fecha 7 de enero de 2011, el cual fue declarado inexecutable (no ajustado a la Constitución) por parte de la Corte Constitucional.

Esta figura fue utilizada igualmente para conjurar los efectos y prevenir la propagación de los mismos en el terremoto que sacudió el eje cafetero en 1999 (Decreto 195 de 1999

²⁹ Artículo 215 de la Constitución

³⁰ Ya vimos que el Congreso puede otorgarle al Gobierno facultades para legislar (leyes ordinarias). En virtud del numeral 10 del artículo 150 de la Constitución

por el cual se decreta el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública).

Marco Legal: el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres – SNPAD

Colombia cuenta con un mecanismo denominado “Sistema Nacional de Prevención y Atención a Desastres”, creado por la Ley 46 de 1988 y reglamentado por el Decreto- ley 919 de 1989.

El Sistema tiene como objetivos:

“[...]

- a) 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 o de calamidad;
- b) Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad;
- c) Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o calamidad. [...]”³¹

Este modelo es considerado como pionero en la Región Andina puesto que “promueve una aproximación integral al problema de los desastres en el cual se trata no sólo de la respuesta, sino también, de manera privilegiada, la prevención y mitigación (reducción del riesgo)”³².

Las características del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, en adelante SNPAD, se pueden sintetizar de la siguiente manera:

- Es de carácter descentralizado: pues contempla la participación no sólo de las entidades del orden nacional sino también de las entidades territoriales a nivel departamental y municipal.
- Es de carácter interinstitucional e interdisciplinario: contempla la participación de diferentes entidades del Estado y entidades del nivel departamental o municipal, así como del sector privado, cuyas funciones abarcan diferentes ramas que, a la hora de prevenir y atender una situación de desastre, resultan pertinentes.
- Si es claro que la responsabilidad de la coordinación en materia de prevención y atención de desastres es del Estado, se contempla también la participación del sector privado.

En capítulo posterior se desarrollará de manera más amplia la institucionalidad del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, sin embargo, cabe mencionar que, siendo coherentes con las características del mismo, está organizado de la siguiente manera:

- El Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- El Comité Técnico Nacional para la Prevención y Atención de Desastres: Es presidido por el Director de Gestión del Riesgo.
- El Comité Operativo para la Prevención y Atención de Desastres.

³¹ Decreto Ley 919 de 1989, artículo 1°.

³² Omar Darío Cardona “Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia”, Instituto de Estudios Ambientales, IDEA Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales. Pág 1 consultado en: http://www.manizales.unal.edu.co/gestion_riesgos/descargas/gestion/SistemaNacionalODCardonaOFDA-IDEA.pdf el 31 de agosto de 2010.

- Dirección de Gestión del Riesgo
- Los Comités Regionales y Locales de Prevención y Atención de Desastres.
- Los Ministerios y Departamentos Administrativos, las entidades descentralizadas del orden nacional, las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas pertinentes.
- La Cruz Roja Colombiana, la Defensa Civil y el Sistema Nacional de Bomberos.
- Las entidades y personas privadas cuya actividad esté relacionada con la prevención y atención de desastres

Así mismo, hacen parte del Sistema como parte operativa, un batallón de prevención y atención de desastres del Ejército Nacional.

Plan Nacional de Prevención y Atención a Desastres

De acuerdo con lo contemplado en el artículo 3° del Decreto- Ley 919 de 1989, Colombia, mediante el Decreto 93 de 1998, cuenta con un *Plan Nacional de Prevención y Atención a Desastres*, documento que, más que un plan como tal, contempla unos lineamientos de política en la materia, dado que no establece acciones concretas en un tiempo determinado y tampoco define los responsables de adelantar actividades específicas.

El precitado Decreto en el artículo 6° establece las siguientes estrategias generales del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, las cuales serían desarrolladas posteriormente por el documento CONPES 3146 de 2001:

- El conocimiento sobre riesgos de origen natural y antrópico.
- La incorporación de la prevención y reducción de riesgos en la planificación.
- El fortalecimiento del desarrollo institucional.
- La socialización de la prevención y la mitigación de desastres.

El documento CONPES 3146 de 2001, desarrolla la *Estrategia para Consolidar la Ejecución del Plan Nacional de Prevención y Atención a Desastres, en el corto y mediano plazo*. Este documento, atendiendo el esquema de gestión integral del riesgo, define las principales acciones en materia de prevención y atención de desastres y las entidades responsables de llevarlas a cabo en un horizonte de 3 años.

Directiva Presidencial número 005 de 2001

De otra parte, la Directiva Presidencial número 005 de 2001, contempla los lineamientos para la actuación de los diferentes niveles del Gobierno frente a un desastre súbito de carácter nacional.

Esta Directiva establece que, por medio de las guías o protocolos de actuación aprobados por los Comités Técnicos y Operativos del SNPAD, se efectuarán los esfuerzos para concertar y definir las instituciones sectoriales y los representantes de los niveles departamental y municipal, atendiendo lo dispuesto en los planes locales de emergencia.

En este contexto, se han desarrollado diferentes protocolos de actuación en caso de desastre súbito de cobertura nacional, en los cuales se establecen los procedimientos que debe seguir:

- El Presidente de la República.
- El Ministro del Interior y de Justicia
- El Director para la Prevención y Atención de Desastres.
- Los Ministros de Despacho
- El Comandante de las Fuerzas Militares y Director de la Policía Nacional

- Fiscal y Procurador General de la Nación
- Los Medios Masivos de Información Pública
- Las Relaciones entre Autoridades Territoriales.

Resulta pertinente hacer mención a otros documentos relacionados con la prevención y atención de desastres en Colombia tales como el CONPES 3318 de 2004, mediante el cual se autoriza a la Nación a contratar empréstitos hasta por 260 millones de dólares para financiar parcialmente el Programa de Reducción de Vulnerabilidad Fiscal del Estado frente a los Desastres Naturales y el Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 el cual contempla en el capítulo VI sobre Sostenibilidad Ambiental y Prevención del Riesgo, una sección de gestión del riesgo de desastres.

Red Nacional de Centros de Reserva para la Atención de Emergencias

Mediante el Decreto 969 de 1995, modificado parcialmente por el Decreto 3696 de 2009, se organizó la Red Nacional de Centros de Reserva para la Atención de Emergencias, como un instrumento del SPNAD.

La Red está conformada por el conjunto de centros de Reserva y Centros de Respuesta inmediata, ubicados en todo el país. Funcionan de manera descentralizada, de acuerdo con las normas, parámetros y procedimientos definidos para tal fin.

La Red busca contar con suministros básicos que permitan hacerle frente a la emergencia, en cada uno de los departamentos del país, así como con los instrumentos especializados para apoyar las labores de búsqueda, rescate y salvamento.

La Red está conformada por centros de reserva regionales, ubicados en las ciudades capitales de los 32 departamentos del territorio nacional y 2 centros de reserva nacionales administrados por la Cruz Roja Colombiana y la Defensa Civil Colombiana y, en cada municipio habrá un Centro de Respuesta Inmediata.

El mantenimiento y sostenimiento de los Centros de Reserva y los Centros de Respuesta Inmediata está en cabeza de las entidades territoriales y la administración de los Centros corresponde a las entidades operativas del SNPAD, en coordinación con los Comités Regionales y Locales.

Fondo Nacional de Calamidades – FNC

Colombia cuenta un fondo para la atención de desastres y calamidades, denominado Fondo Nacional de Calamidades, el cual fue creado mediante el Decreto 1547 de 1984, modificado parcialmente por el Decreto ley 919 de 1989.

Consiste en una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial y administrativa³³. Se trata de un fideicomiso estatal de creación legal.

³³ Artículo 70 Decreto –Ley 919 de 1989, modificó el artículo 1 del Decreto 1547 de 1984: “[...] Créase el Fondo Nacional de Calamidades como una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar [...]”.

FOSYGA

Así mismo, la Ley 100 de 1993 creó el Fondo de Solidaridad y Garantía (FOSYGA), como una cuenta adscrita al Ministerio de la Protección Social, manejado mediante encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia³⁴.

Este Fondo tiene una subcuenta independiente de seguro por riesgo catastrófico y accidentes de tránsito. Dicha subcuenta ha sido reglamentada por los Decretos 1283 de 1996 y 3990 de 2007.

³⁴ Ley 100 de 1993, artículo 218: “Creación y Operación del Fondo. Créase el Fondo de Solidaridad y Garantía, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud que se manejará por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública de que trata el artículo 150 de la Constitución Política”.

Estudio sobre preparativos legales para la ayuda
internacional en caso de desastre
Hacia la Aplicación de las Directrices IDRL en Colombia

Capítulo 2

Visión general de los
instrumentos legales y
de política relacionados
con la atención de
desastres en Colombia

Instrumentos Globales

A nivel internacional, entre los diversos instrumentos sobre la materia de los cuales Colombia es Estado Parte, cabe destacar para objeto de este estudio, los convenios siguientes.¹

- El Convenio sobre el Suministro de Recursos de Telecomunicaciones para la Mitigación de Catástrofes y las Operaciones de Socorro en Casos de Catástrofe adoptado en Tampere, Finlandia, el dieciocho (18) de junio de 1998, fue aprobado en Colombia mediante la Ley 847 de 2003, declarada executable mediante Sentencia C-557 de 2004 y entró en vigor para el Estado colombiano el 12 de junio de 2008.
- El Reglamento Sanitario Internacional, en adelante RSI, un instrumento jurídicamente vinculante, del cual hacen parte 194 Estados, incluyendo aquellos Miembros de la Organización Mundial de la Salud, incluyendo a Colombia. La versión actual fue adoptada por la 58ª Asamblea Mundial de la Salud, el 23 de mayo de 2005 y entró en vigor el 15 de junio de 2007.
- La Convención sobre Asistencia en caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica de 1986, la cual fue aprobada mediante Ley 766 de 2002, declarada executable mediante Sentencia C-254 de 2003, promulgada mediante Decreto 3971 de 2005 y entró en vigor para Colombia 23 de julio de 2005.
- La Convención sobre la Facilitación de Tráfico Marino Internacional de 1965 entró en vigor para Colombia el 2 de agosto de 1991, posterior a su adhesión el 3 de junio de 1991.
- El Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944, fue adoptado por Colombia mediante Ley 12 de 1947 luego que se aprobara su adhesión a este convenio, el cual entró en vigor para el país el 30 de noviembre de 1947.

Instrumentos Regionales

A nivel Regional existe una diversidad de instrumentos aplicables a Colombia, ya sea como instrumentos jurídicamente vinculantes como son los tratados. Así mismo, existen documentos considerados como declaraciones políticas de voluntad, que si bien no son de carácter jurídicamente vinculante, deberían ser observadas por los Estados de buena fe puesto que constituyen un compromiso político pues han sido de diferente manera aprobados por el Estado colombiano.

Comunidad Andina

A Nivel de la Región Andina, existe el Comité de Prevención y Atención de Desastres-CAPRADE, creado mediante la Decisión 529 de 2002, cuya misión es coordinar y promover políticas y actividades para la prevención de riesgos y reducción de los impactos causados por desastres.

Adicionalmente, la Comunidad Andina cuenta con la Estrategia Andina de Prevención y Atención de Desastres aprobada inicialmente mediante Decisión 591 de julio de 2004, la cual fue modificada posteriormente por la Decisión 713 de agosto de 2009, con el fin de armonizarla con el Marco de Acción de Hyogo.

¹ Para mayor información se recomienda la lectura de “Derecho y Asuntos legales en la Respuesta Internacional a desastres: Un Estudio de Gabinete (2007)” <http://www.ifrc.org/PageFiles/41194/113600-idrl-deskstudy-sum-sp.pdf>

Código Sanitario Panamericano

El Código Sanitario Panamericano, suscrito en la Habana, Cuba el 14 de noviembre de 1924, fue ratificado por Colombia el 21 de junio de 1933 y depositado ante el Gobierno de Cuba el 27 de julio de 1933².

Este instrumento busca prevenir la propagación internacional de infecciones o enfermedades susceptibles de ser transmitidas a los seres humanos. Así mismo, busca adoptar medidas cooperativas para impedir la introducción y propagación, una vez hayan surgido infecciones o enfermedades contagiosas a los seres humanos.

Asociación de Estados del Caribe – AEC

En el marco de la Asociación de Estados del Caribe, de la cual Colombia es Estado Parte, se creó un Comité Especial para la Reducción del Riesgo de Desastres que se reúne dos veces al año y que busca fomentar la cooperación entre los organismos y entidades de la región encargados de la planificación y la respuesta en caso de desastres.

Este comité tiene como uno de sus propósitos lograr la ratificación del *Acuerdo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en materia de Desastres Naturales*, firmado por los Jefes de Estado y/o Gobierno de la AEC en 1999³.

Colombia suscribió el Acuerdo el 17 de abril de 1999, sin embargo, no lo ha ratificado. Así mismo, obra como depositario de este instrumento.

Organización de Estados Americanos – OEA

A nivel de la Organización de Estados Americanos se desarrolla la temática de gestión del riesgo.

En efecto, en este Organismo Internacional existe el Comité Interamericano para la Reducción de los Desastres Naturales (CIRDN), creado por la Asamblea General de esa Organización mediante Resolución AG/RES 1682 (XXIX-O/99).

De otra parte, la Asamblea General de la OEA adoptó, en 1991, la *Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en caso de Desastres*⁴, la cual entró en vigor el 16 de octubre de 1996⁵.

Si bien, Colombia firmó el instrumento, está en proceso de ratificarlo.

Instrumentos Bilaterales de Cooperación en materia de Desastre

Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre Desastres Naturales del 8 de abril de 1990.

Se trata de un acuerdo derivado del Convenio de Cooperación Técnica y Científica de 1972.

En este acuerdo los Estados se comprometen a desarrollar acciones coordinadas de cooperación entre sus Sistemas Nacionales de Prevención y Atención de Desastres en

2 Información extraída de la página: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/b-2.html> consultada el 30 de octubre de 2010.

3 Tomado de la página web de la AEC: <http://www.acs-aec.org/desastres.htm>, visto el 2 de febrero de 2011.

4 El texto se encuentra en la página: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-54.html> consultado el 6 de febrero de 2011

5 Los Estados parte de esta Convención son: Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana y Uruguay. Ver: <http://www.oas.org/juridico/spanish/firmas/a-54.html> consultado el 6 de febrero de 2011

materia de prevención, atención y rehabilitación en caso de desastre para la zona de frontera entre los dos Estados.

Se comprometen además a desarrollar estudios conjuntos en la zona de integración fronteriza para identificar las amenazas naturales o antrópicas y efectuar un análisis de vulnerabilidad y riesgo que permita llevar a cabo acciones de prevención.

Se comprometen a intercambiar información y en caso de catástrofe real o inminente, una parte pondrá a disposición de la otra sus redes de monitoreo, comunicación y alerta, equipos de atención de emergencias, infraestructura básica de salud, entre otras⁶.

Así mismo, se comprometen a través de las cancillerías a perfeccionar mecanismos de que faciliten y agilicen el tránsito fronterizo de técnicos e instrumentos para llevar a cabo la cooperación en caso de desastre⁷.

En los anexos del Acuerdo, se establecen las áreas temáticas en las que la entonces Oficina de Prevención y Atención de Desastres de Colombia, y DGR, hoy Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y la Dirección Nacional de Defensa Civil del Ecuador trabajarían para desarrollarlo.

Se crean diferentes grupos de trabajo y se establecen actividades específicas.

El primer grupo de trabajo está conformado por los sistemas nacionales de prevención y atención de desastres y se destacan las siguientes actividades específicas a su cargo:

“[...]

6. *Arbitrar medidas especiales para facilitar en casos requeridos la libre circulación de personal técnico y equipos de los dos países necesarios para la realización de tareas específicas de prevención y/o atención de desastres.*

7. *Facilitar la complementación de servicios tales como redes de monitoreo y alerta, redes de comunicación, equipo para atención de emergencias, infraestructura básica en salud, entre otras[...].”*

El segundo grupo es el de Riesgo de Origen Geológico el cual debe evaluar las amenazas de este tipo y llevar a cabo el intercambio de información sobre los volcanes cuya actividad puede afectar la zona fronteriza, tiene la misión de adelantar actividades de vigilancia volcánica y sísmica de movimientos en masa.

El tercer grupo se encarga de llevar a cabo actividades en el campo tsunamigénico y el cuarto grupo se encarga de llevar a cabo actividades relacionadas con riesgos de origen hidrometeorológico.

⁶ Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre Desastres Naturales del 8 de abril de 1990 artículo tercero

⁷ *Ibidem* artículo 5

Estudio sobre preparativos legales para la ayuda
internacional en caso de desastre
Hacia la Aplicación de las Directrices IDRL en Colombia

Capítulo 3

Principales amenazas de
carácter natural y posibles
eventos de salud pública

Documento País 2010 del SNPAD

En agosto de 2010, el SNPAD publicó el Documento País 2010- en adelante DP 2010, el cual permite tanto a las autoridades colombianas como a la comunidad internacional identificar las principales amenazas y riesgos a los que se ven expuestos diferentes municipios del territorio nacional con el fin de prever acciones en las zonas priorizadas en el mismo documento.

En la elaboración del DP 2010 se contó con la participación directa de las entidades pertinentes y tomó como base el Documento País anterior que data de 2008.

Se priorizaron 9 amenazas a las que pueden verse expuestas diferentes municipios del territorio colombiano utilizando los criterios de existencia de información por parte de las entidades técnicas, recurrencia y afectación de la población, su impacto a nivel de posibles pérdidas de vida y daños a la infraestructura, así como el Índice de Riesgo por Situación Humanitaria de OCHA, entre otros.

Dichos fenómenos son, en orden de prioridad:

- **Inundaciones:** En cuanto a las inundaciones destaca su alta recurrencia y la cantidad de municipios que se ven afectados por ese fenómeno socio-natural ya que de acuerdo con el DP-2010, afecta a 4 regiones del país, a 23 de 32 departamentos y a cientos de municipios.
- **Actividad volcánica:** Riesgo de alto impacto por su carácter súbito e imprevisible y su capacidad de afectar extensiones de territorio considerable así como a un número importante de comunidades. Colombia tiene 20 volcanes activos y se efectúa monitoreo y vigilancia a 6 de ellos (Nevado del Huila, Ruíz, Cerro Machín, Puracé, Cerro Bravo y Galeras). Este riesgo afecta las regiones andina y pacífica, a 5 departamentos y alrededor de 48 municipios.
- **Incendios forestales:** Fenómeno que ha venido en aumento y que afecta a zonas de especial interés como territorios protegidos por el Sistema Nacional de Áreas Protegidas. Se calcula que afecta a 4 regiones del país, 8 Departamentos y a 23 municipios.
- **Ciclones Tropicales – Huracanes:** Posibilidad de ocurrencia en la Región Caribe e insular del país y sus efectos pueden extenderse a otros territorios no necesariamente costeros. Los efectos indirectos se traducen en inundaciones y deslizamientos. Afecta directamente a la Región Caribe, a 2 departamentos y al área insular. Indirectamente afecta a 4 departamentos y 16 municipios.
- **Tsunamis:** Tanto la Costa Caribe como Pacífica son susceptibles de verse afectados por este fenómeno, sin embargo, en el DP 2010 se dio prioridad a la Costa Pacífica. En este contexto se priorizaron 4 departamentos y 17 municipios.
- **Sismos:** Fenómeno de alto impacto. Afecta a la población y a la infraestructura. No se puede predecir la ocurrencia de un sismo, tiempo de duración e intensidad. El DP 2010 efectuó la priorización de zonas tomando en cuenta la concentración de población que se encuentra localizada en zonas de mayor amenaza. Es así como se priorizaron 18 departamentos y 46 municipios.
- **Sequías:** Genera problemas ambientales de alto impacto y aunque la información es insuficiente, se priorizaron las zonas teniendo en cuenta la recurrencia del fenómeno y los efectos asociados al desabastecimiento de agua para consumo. Se priorizaron 4 regiones del país, 16 departamentos y 29 municipios.
- **Vendavales:** Fenómeno que se presenta con mucha recurrencia y aunque no está asociado a la pérdida de vidas humanas, sus efectos son considerables en daños a la infraestructura y a las viviendas. Se priorizaron 3 regiones, 9 departamentos y 26 municipios.

- Movimientos en masa: Aunque se presentan en zonas localizadas, generan graves daños a la infraestructura del país. Se priorizaron 2 regiones, 8 departamentos y 10 municipios.

Ahora bien, tomando como base el DP 2010 se procedió a priorizar los riesgos que amenazan a Colombia y que podrían significar un gran desastre que haga necesario el apoyo de la cooperación internacional.

Principales Amenazas de Origen Natural en Colombia

Generalidades

Colombia tiene un área total de 2.070.408 km², De los cuales 1.141.748 km² corresponden al área continental y 928.660 km² a la superficie marítima¹.

La población, según las cifras del censo de 2005 del Departamento Administrativo Nacional de Estadísticas- DANE, es de 41.468.384 habitantes, con una proyección a 2010 de 45.508.205 habitantes².

El clima está determinado por su posición geográfica, en la zona tropical y por factores como precipitación, intensidad de la radiación solar, temperatura, vientos, altitud continental y humedad atmosférica³.

En relación con los desastres, el territorio colombiano por su misma geografía y posición se ve expuesto a riesgos hídricos, climáticos, volcánicos, entre otros.

Colombia se encuentra ubicada en una zona denominada “Cinturón de fuego del Pacífico” que se caracteriza por su alta actividad sísmica y volcánica.

De acuerdo con el DP 2010, la distribución de eventos registrados entre 1989 y 2009 es la siguiente⁴:



Fuente: Desinventar

1 Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, IDEAM, PNUD y GEF “2 Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático”, pág 81.

2 Fuente: Departamento Administrativo Nacional de Estadística http://www.dane.gov.co/files/censo2005/PERFIL_PDF_CG2005/00000T7T000.PDF. Consultado el 13.10. 2010

3 Op. cit pág 88

4 Op. Cit Documento País 2010 pág: 75

Tomado de: Documento País 2010

En este punto, cabe hacer la diferencia entre los eventos de baja intensidad pero de alta frecuencia como las inundaciones, deslizamientos, entre otros, y fenómenos de baja frecuencia pero de alta intensidad como los sismos y las erupciones volcánicas⁵.

En el siguiente cuadro se ilustran las consecuencias de uno y otro entre 1970 y 2004, en Colombia.

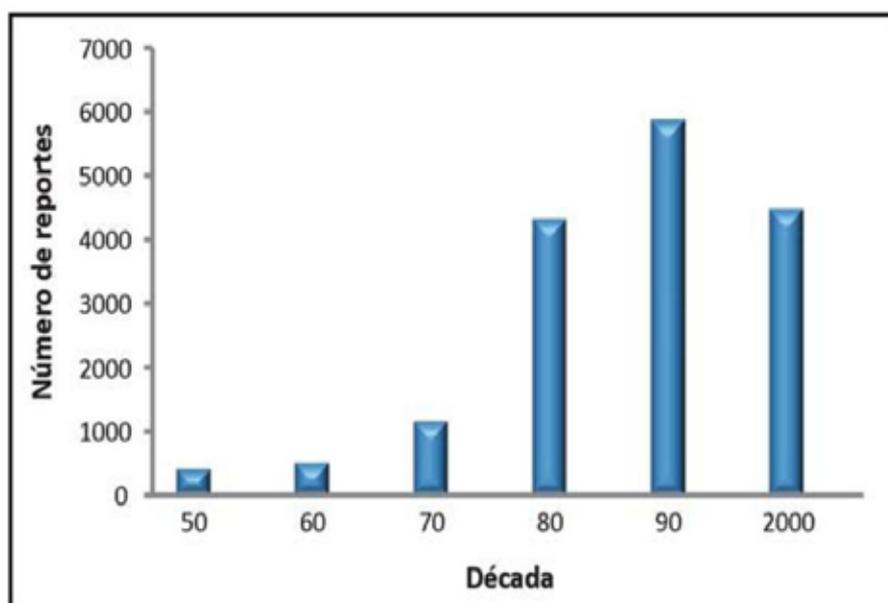
Clasificación intensidad	Desastre	Muertes	Viviendas destruidas (D) o afectadas (A)	Personas afectadas	Daños estimados en millones de dólares	Daños estimados % PIB
Eventos de gran intensidad	Tsunami en la costa nariñense (1979)	672	3.081 (D) 2.119 (A)	1.011	16,7	0,06%
	Sismo de Popayán (1983)	300	2.470 (D) 11.722 (A)	20.000	377,8	0,98%
	Erupción volcán del Ruiz y avalancha de Armero (1985)	Entre 23.500 y 28.000	4.700 (D) 5.150 (A)	200.000	246,1	0,70%
	Sismo y avalancha en Cauca- Río Páez (1994)	1.100	No Disponible	8.000	150,2	0,18%
	Terremoto en el Eje Cafetero (1999)	1.186	35.949 (D) 43.422 (A)	166.336	1.558,3	1,84%
	Subtotal	28.258	46.200 (D) 62.413 (A)	395.347	2.349	
Eventos de baja y mediana intensidad	Acumulación de deslizamientos, inundaciones y otros fenómenos	9.954	89.337 (D) 185.364 (A)	14,8 millones	2.226,7	2,66% del PIB del 2000
Total	Eventos grandes y eventos menores	38.212	135.537 (D) 247.777 (A)	15' 195.347	4.576	

Fuente: Evaluación de Riesgos Naturales – ERN Colombia (2004)

Tomado del CONPES 3318 de 2004

En este contexto, se han priorizado para efectos de este estudio, los siguientes riesgos.

Figura 4.15 Número de reportes hidrometeorológicos registrados entre los años 1950 y 2007



Fuente: Autores, 2009. Análisis realizado con base en los reportes de desastres del OSSO y de la DGPAD.
Nota: La década del 2000 incluye hasta el año 2007.

5 Documento CONPES 3318 de 2004 pág. 6

Inundaciones

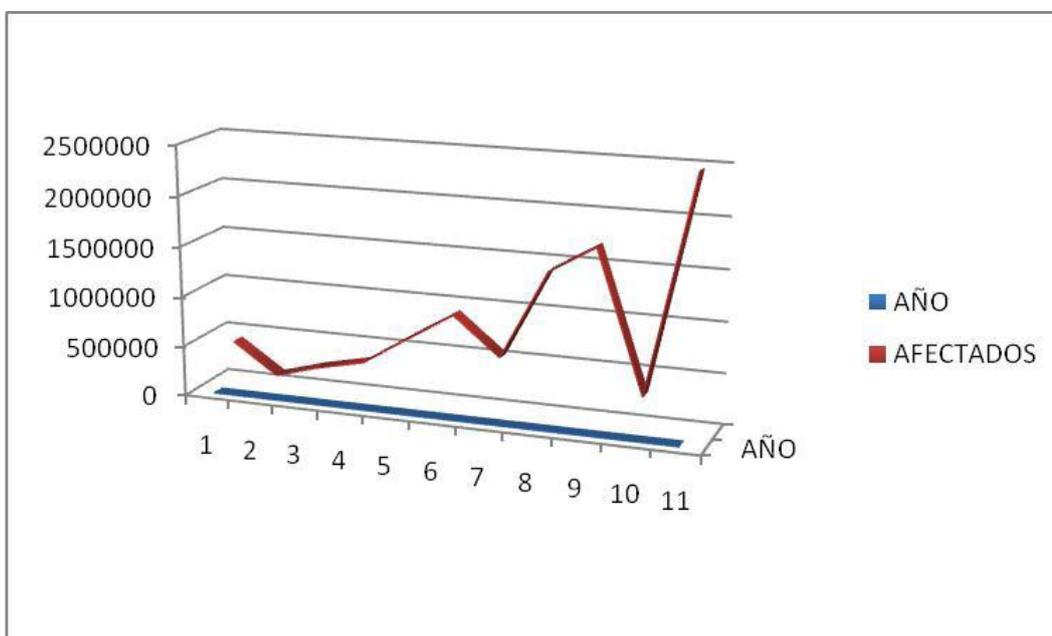
En Colombia, se presentan dos temporadas de lluvia cada año, la primera inicia en el mes de marzo y culmina en el mes de mayo y la segunda inicia en el mes de septiembre y culmina en el mes de diciembre. La ocurrencia de inundaciones está relacionada con estos periodos.

Adicionalmente, se presentan fenómenos de la distribución espacio temporal de las lluvias conocidos como el fenómeno del niño y fenómeno de la niña.

En las dos temporadas de lluvia (acentuadas o disminuidas por las variaciones antes mencionadas), se presentan inundaciones en varios departamentos y municipios del territorio nacional, consideradas, de acuerdo con el DP 2010, como el fenómeno socio-natural más recurrente en el país.

Año tras año, las inundaciones dejan a su paso un número considerable de personas afectadas, muertos y daños materiales. La segunda temporada de lluvias del año 2010, se vio incrementada por el fenómeno de la niña, ocasionando uno de los peores desastres de la historia reciente de Colombia dejando más de 328 muertos, 317 heridos, 71 desaparecidos, 2.458.128 afectados y 905 municipios comprometidos en 28 de los 32 departamentos del país.

Número de afectados por Inundaciones de 2000 a 2011:



Fuente: DGR y CRC

Actividad Volcánica

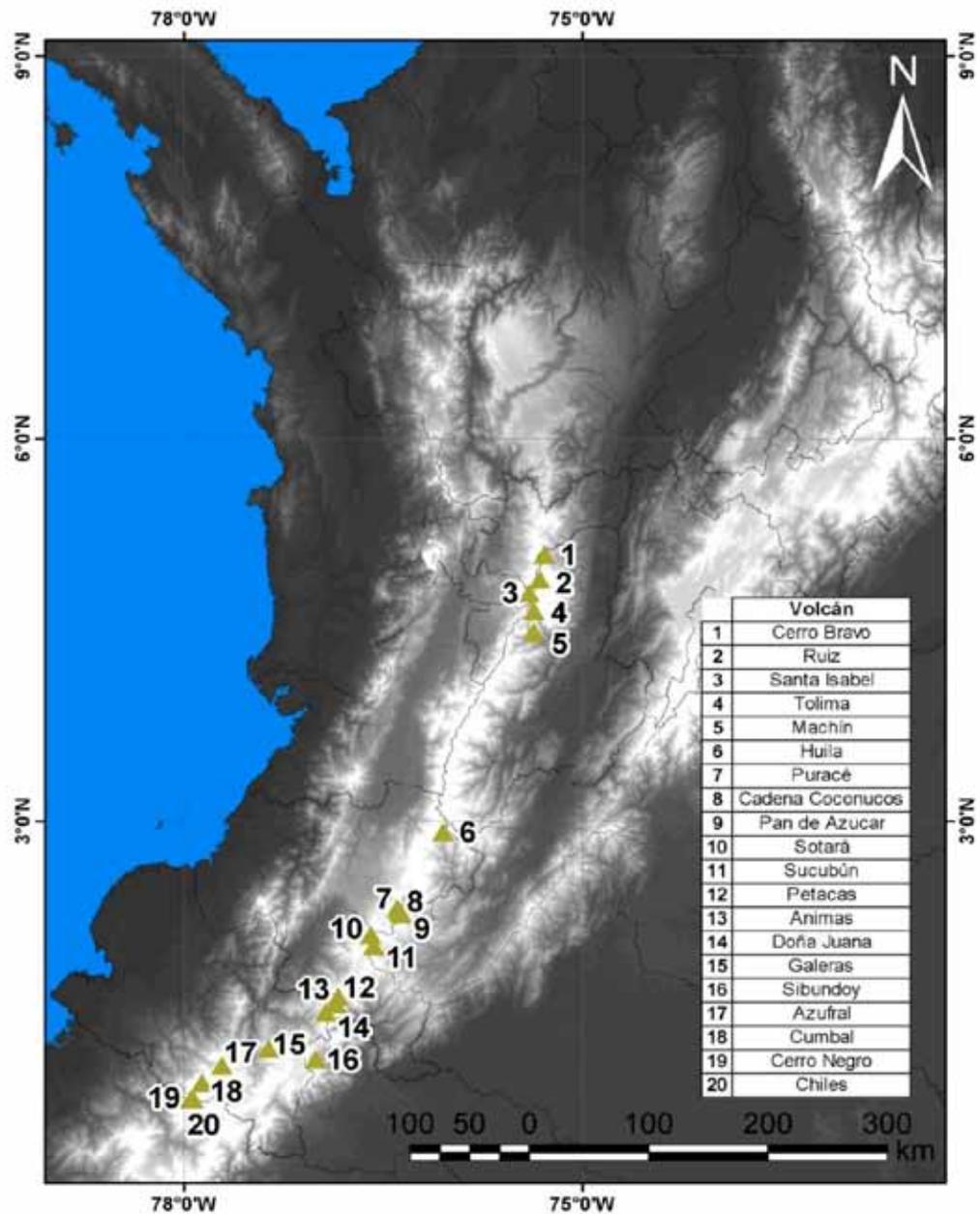
De acuerdo con el DP-2010, en Colombia existen alrededor de 20 volcanes activos ubicados en la cordillera central.

De los 20 volcanes, se le hace seguimiento y monitoreo permanente a 6 de ellos, los cuales, además, cuentan con un mapa de amenaza volcánica:

- Volcán Galeras en el departamento de Nariño.
- Nevado del Huila en el departamento de Huila.

Principales amenazas de carácter natural y posibles eventos de salud pública

- Machín, en el departamento de Tolima.
- Volcán Puracé, departamento de Cauca.
- Volcán Cerro Bravo, departamento de Caldas.
- Volcán Nevado del Ruiz, departamento de Caldas.



Fuente: INGEOMINAS. 2009

Tomado del Documento País 2010

Uno de los desastres más lamentables producidos por actividad volcánica, sucedió el 13 de noviembre de 1985 cuando la erupción del Volcán Nevado del Ruíz generó el derretimiento del hielo que se encontraba en su cima y el lahar sepultó a la población de Armero, causando la muerte de más de 23 mil personas.

En relación con el volcán Cerro Machín, se considera importante destacar que de acuerdo con el documento denominado *Evaluación de la Amenaza Volcánica Potencial del Cerro Machín*, publicado por Ingeominas en septiembre de 2002⁶, se calcula que una posible erupción de este volcán, catalogado como uno de los más peligrosos, podría afectar alrededor de un millón de personas.

El área de influencia de dicho volcán se calcula en alrededor de 3.450 km² comprende los departamentos de Tolima, Quindío, Valle del Cauca y Cundinamarca.

Las principales amenazas son: caída de piroclastos en un área aproximada de 1.962 km², flujos piroclásticos en un área aproximada de 240 km², lahares (mayor amenaza de este volcán) en un área de 3.000 km².

En relación con el volcán Galeras, el documento denominado *Mapa de Amenazas del Galeras*, publicado por Ingeominas en 1997⁸, se determinó que 500.000 personas se podrían ver afectadas por una erupción de ese volcán y que las comunidades que se verían más vulnerables por los productos de una eventual erupción (siendo la mayor amenaza los flujos piroclásticos) son: “los sectores aledaños a Jenoy, Mapachico, las Cuadras, algunos sectores de Nariño y Florida”⁹.

De acuerdo con el *Atlas de Amenazas Volcánicas* publicado por Ingeominas en 1999, retomado por el *Atlas de las Dinámicas del Territorio Andino: Población y Bienes Expuestos a Amenazas Naturales*, publicado por la Comunidad Andina en 2009¹⁰, las áreas de Influencia de los Volcanes Nevado del Ruíz, Cerro Machín, Nevado del Huila y Galeras se pueden observar en las graficas siguientes:

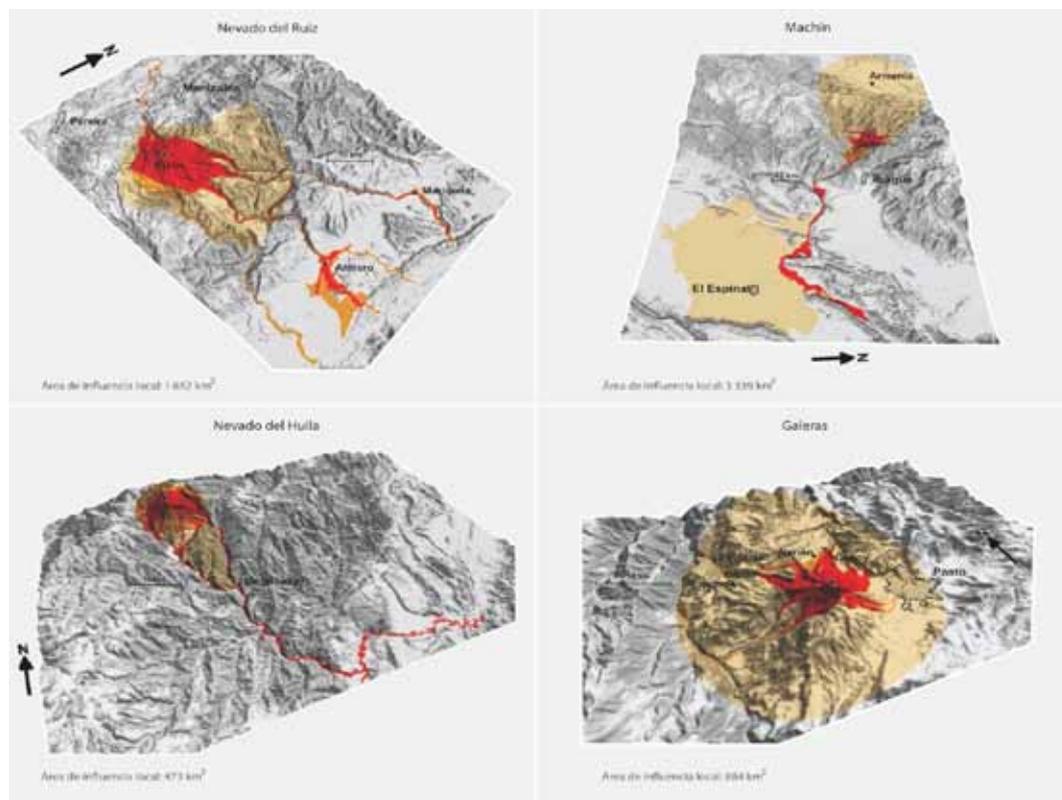
6 Evaluación de la Amenaza Volcánica Potencial del Cerro Machín, Ingeominas, septiembre de 2002

7 Ricardo Arturo Méndez, Gloria Patricia Cortés, Héctor Cepeda Evaluación de la Amenaza Volcánica Potencial del Cerro Machín, Ingeominas, septiembre de 2002.

8 Mapa de Amenaza Volcánica del Galeras, Ingeominas 1997 consultado en: http://intranet.ingeo-minas.gov.co/pasto/images/b/bc/Mapa_de_Amenaza_Volcanica_del_Galeras_Tercera_Version_Memoria_Explicativa.pdf el día 24 de septiembre de 2010.

9 Mapa de Amenazas del Volcán Galeras, Ingeominas 1997. Pág 35.

10 Atlas de las Dinámicas del Territorio Andino: Población y Bienes Expuestos a Amenazas Naturales, consultado en: <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/atlas.pdf>. Visto el 26 de septiembre de 2010. Pág 101.



Gravedad de los fenómenos

- Alta
- Media
- Baja

Modelos con vistas oblicuas
a diferentes alturas

Fuente: A partir de INGEOMINAS (2007).
Mapas de amenaza volcánica. Disponible en <http://sigotn.igac.gov.co/sigotn/>

La fuente original se denomina Mapa de Amenaza Volcánica para cada volcán, e incluye flujos de rocas, cenizas y gases calientes, lahares, ondas de choque y caídas de cenizas, entre los principales fenómenos.

Procesamiento cartográfico y de SIG, Corporación OSSO (2009).

Debido a la representación tridimensional de los mapas, la escala que se muestra en cada uno tiene un valor aproximado y aplica sólo en la zona donde se ubica.

Sismos

De acuerdo con el *Atlas de las Dinámicas del Territorio Andino: Población y Bienes Expuestos a Amenazas Naturales*:

“[...] En la Tierra ocurren sismos de magnitud inferior a 5 todos los días, mientras que terremotos de magnitud 6 suceden, en promedio, 150 por año, y tan solo hay un sismo de magnitud 8 cada año [...]”¹¹

Por su potencial devastador y su imprevisibilidad se priorizó como un desastre que puede, ocasionar un eventual llamamiento internacional por parte de las autoridades colombianas. Debido a la ubicación geográfica de Colombia en el extremo noroccidental de Suramérica, en el denominado “Cinturón de fuego del Pacífico”, en el que confluyen las placas litosféricas de Nazca Suramérica y del Caribe. La placa de Nazca se ubica en el Océano Pacífico, la de Suramérica en el territorio continental y la del El Caribe en el mar Caribe. Adicionalmente, existen dos bloques o microplacas denominadas Bloque de Panamá y el Bloque Andino. Este último abarca las Costa Pacífica hasta el borde oriental de la Cordillera Oriental¹².

La amenaza sísmica en Colombia está determinada por el movimiento de estas placas y microplacas.

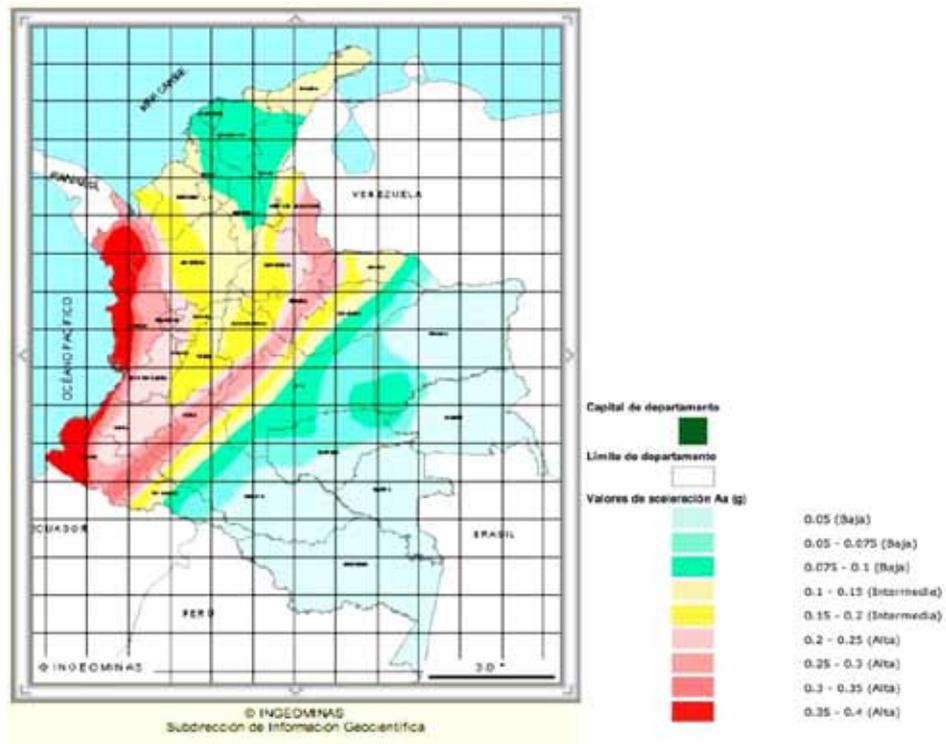
En Colombia el 52% de la población se encuentra expuesta a la amenaza sísmica alta¹³.

MAPA DE AMENAZA SISMICA Y VALORES DE Aa.

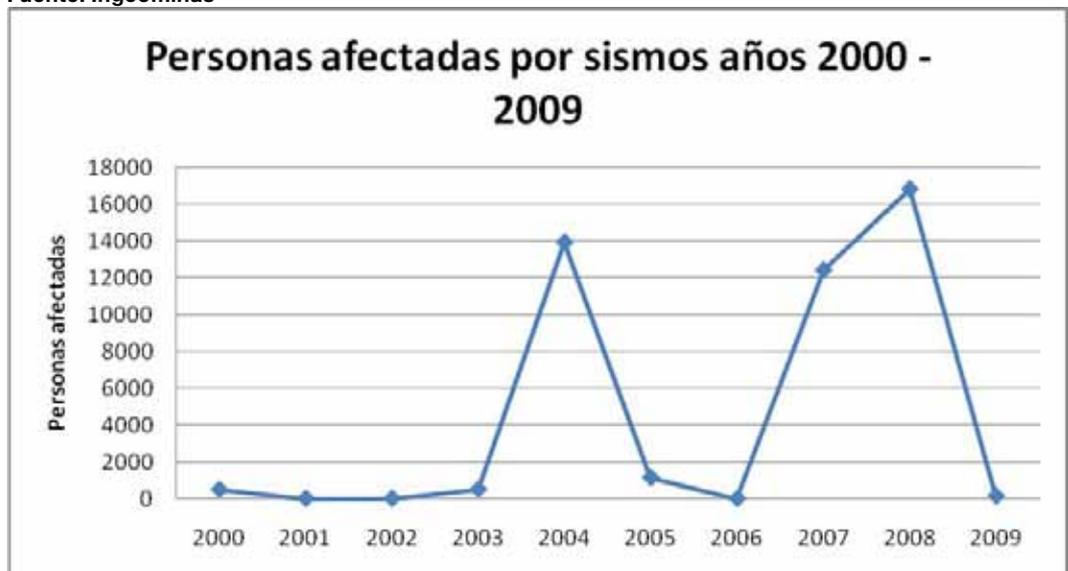
¹¹ Op cit. Pág 69.

¹² Mapa de Sismicidad de Colombia, Ingeominas , Bogotá, diciembre de 2000. Pág 3 consultado en: http://www.ingeoimas.gov.co/component/option,com_docman/task,catalog_view/gid,394/Itemid,178/. El 30 de agosto de 2010.

¹³ Atlas de las Dinámicas del Territorio Andino: Población y Bienes Expuestos a Amenazas Naturales, pág 74. La amenaza sísmica se define como la probabilidad de que un parámetro como la aceleración, la velocidad o el desplazamiento del terreno producida por un sismo, supere o iguale un nivel de referencia.



Fuente: Ingeominas¹⁴



Fuente: Información DGR

Enfermedades transmisibles por vectores

Entre las enfermedades transmisibles por vectores, en Colombia se presentan casos de malaria, dengue, fiebre amarilla, leishmaniasis, entre otros.

¹⁴ Mapa de Amenazas Sísmicas y valores de Aa en Colombia. Tomado de la página: <http://tms.ingecominas.gov.co/web/2004/mapas/map2/index.html>

Así mismo, se presentan casos de enfermedades crónicas transmisibles como la tuberculosis y la lepra.

De acuerdo con la Circular 009 del Ministerio de la Protección Social de fecha 12 de febrero de 2010, al 11 de febrero de 2010 se han reportado en Colombia 11.179 casos de dengue de los cuales el 11% corresponden a dengue grave.

Así mismo, de los casos reportados, se han comprobado 3.819 casos y 7.360 se consideran probables. En este contexto, ese ministerio lanzó la alerta verde a partir del 12 de febrero por dengue en los hospitales públicos y privados del país¹⁵.

Por su parte, existen casos de brotes en la selva de fiebre amarilla y en el año 2003 se presentó una epidemia de 102 casos que afectó principalmente al departamento de Norte de Santander.¹⁶

En 2004 se registraron 15.000 casos de leishmaniasis y 22.000 casos en 2005.

En relación con la pandemia del virus A(H1N1) el 27 de abril de 2009, las autoridades colombianas declararon el estado de desastre nacional, por la aparición de casos de influenza de este virus en el territorio nacional. Con la declaratoria del estado de desastre nacional, se buscó adoptar las medidas necesarias para hacerle frente a esa pandemia. A febrero de 2010, se habían reportado 152.560 casos de los cuales 3.572 eran confirmados. Así mismo, a febrero de 2010 se reportaron 205 víctimas mortales de este virus en Colombia¹⁷. El 10 de agosto de 2010, la OMS declaró el fin de la pandemia y la entrada en el período post- pandémico.

IDRL Art. 3, 8 (2), 14 (3)

A los Estados afectados les incumbe la responsabilidad primaria de asegurar la reducción del riesgo, el socorro en caso de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en su territorio. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales), como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, y otros actores de la sociedad civil nacional desempeñan una importante función de apoyo en el plano nacional.

El Estado afectado que determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente debería recabar asistencia internacional y/o regional para subvenir a las necesidades de los damnificados.

Los Estados afectados tienen derecho soberano de coordinar, reglamentar y supervisar el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación suministrados por los actores que presten asistencia en su territorio, en consonancia con el derecho internacional.

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, el tema de prevención y atención de desastres se contempla principalmente en la Ley 46 de 1988 “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” y el Decreto Ley 919 de 1989, “por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Tenemos entonces que, mediante la Ley 46 se crea el SNPAD y se le otorgan facultades al presidente para que expida el Decreto- Ley 919 de 1989 que lo organiza.

¹⁵ Circular 009 de 2010 del Instituto Nacional de Salud, consultado en: <http://www.ins.gov.co/?idcategoria=13776#> el día 28.09.10

¹⁶ *Ibidem* pág. 228

¹⁷ Reporte de prensa 002 de 2010 del Instituto Nacional de Salud, consultado en la página <http://www.podersobreelah1n1.com/comunicaciones.html> el 28 de septiembre de 2010.

El Gobierno nacional tiene previsto presentar un proyecto de ley al Congreso que modernice las funciones y estructura del SNPAD, con el fin de que responda a las nuevas necesidades de la sociedad colombiana y esté acorde con estructuras de la Constitución de 1991.

Mediante el Decreto-ley 4147 del 3 de noviembre de 2011 se creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Esta Unidad cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio y está adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Ésta Unidad asume las funciones que le correspondían a la DGR del Ministerio del Interior y de Justicia

El objetivo de esta nueva Unidad es dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del SNPAD.

Son funciones de la referida Unidad:

Dirigir y coordinar el SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.

Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del SNPAD.

Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del SNPAD y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD.

Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.

Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo.

Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.

Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.

Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del SNPAD.

Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.

Administrar y mantener en funcionamiento el sistema integrado de información de que trata el artículo 7 del Decreto Ley 919 de 1989 o del que haga sus veces, que posibilite avanzar en la gestión del riesgo de desastres.

Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.

Estudio sobre preparativos legales para la ayuda
internacional en caso de desastre
Hacia la Aplicación de las Directrices IDRL en Colombia

Capítulo 4

Resultados

Arreglos institucionales para la coordinación de ayuda e intercambio de información en materia de prevención y atención de desastres

IDRL Art. 3, 8 (2), 14 (3)

A los Estados afectados les incumbe la responsabilidad primaria de asegurar la reducción del riesgo, el socorro en caso de desastre y la asistencia para la recuperación inicial en su territorio. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (Sociedades Nacionales), como auxiliares de los poderes públicos en el ámbito humanitario, y otros actores de la sociedad civil nacional desempeñan una importante función de apoyo en el plano nacional.

El Estado afectado que determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente debería recabar asistencia internacional y/o regional para subvenir a las necesidades de los damnificados.

Los Estados afectados tienen derecho soberano de coordinar, reglamentar y supervisar el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación suministrados por los actores que presten asistencia en su territorio, en consonancia con el derecho internacional.

Como se ha mencionado a lo largo de este documento, el tema de prevención y atención de desastres se contempla principalmente en la Ley 46 de 1988 “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” y el Decreto Ley 919 de 1989, “por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”. Tenemos entonces que, mediante la Ley 46 se crea el SNPAD y se le otorgan facultades al presidente para que expida el Decreto- Ley 919 de 1989 que lo organiza.

El Gobierno nacional tiene previsto presentar un proyecto de ley al Congreso que modernice las funciones y estructura del SNPAD, con el fin de que responda a las nuevas necesidades de la sociedad colombiana y esté acorde con estructuras de la Constitución de 1991.

Mediante el Decreto-ley 4147 del 3 de noviembre de 2011 se creó la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Esta Unidad cuenta con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio propio y está adscrita al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Ésta Unidad asume las funciones que le correspondían a la DGR del Ministerio del Interior y de Justicia

El objetivo de esta nueva Unidad es dirigir la implementación de la gestión del riesgo de desastres, atendiendo las políticas de desarrollo sostenible, y coordinar el funcionamiento y el desarrollo continuo del SNPAD.

Son funciones de la referida Unidad:

- Dirigir y coordinar el SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.
- Coordinar, impulsar y fortalecer capacidades para el conocimiento del riesgo, reducción del mismo y manejo de desastres, y su articulación con los procesos de desarrollo en los ámbitos nacional y territorial del SNPAD.
- Proponer y articular las políticas, estrategias, planes, programas, proyectos y procedimientos nacionales de gestión del riesgo de desastres, en el marco del SNPAD y actualizar el marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD.
- Promover la articulación con otros sistemas administrativos, tales como el Sistema Nacional de Planeación, el Sistema Nacional Ambiental, el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y el Sistema Nacional de Bomberos, entre otros, en los temas de su competencia.

- Formular y coordinar la ejecución de un plan nacional para la gestión del riesgo de desastres, realizar el seguimiento y evaluación del mismo.
- Orientar y apoyar a las entidades nacionales y territoriales en su fortalecimiento institucional para la gestión del riesgo de desastres y asesorarlos para la inclusión de la política de gestión del riesgo de desastres en los Planes Territoriales.
- Promover y realizar los análisis, estudios e investigaciones en materia de su competencia.
- Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del SNPAD.
- Gestionar, con la Unidad Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, la consecución de recursos para fortalecer la implementación de las políticas de gestión del riesgo de desastres en el país.
- Administrar y mantener en funcionamiento el sistema integrado de información de que trata el artículo 7 del Decreto Ley 919 de 1989 o del que haga sus veces, que posibilite avanzar en la gestión del riesgo de desastres.
- Las demás funciones que le sean asignadas y que correspondan a la naturaleza de la entidad.

Nociones de desastre contempladas en el ordenamiento jurídico colombiano

La Ley 46 de 1988 contempla la siguiente noción de desastre

“[...] Artículo 2º.-Definición de Desastre. Para efectos de la presente Ley, se entiende por desastre el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causadas 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 [...]”

Así mismo, el Decreto-Ley 919 de 1989 reproduce en su artículo 18 la precitada noción de desastre de la Ley 46 de 1988.

En virtud de lo anterior, se podría decir que de acuerdo con la normativa colombiana, desastre es todo acontecimiento de origen natural o antrópico en el que no medie una situación de conflicto armado, que dañe o altere de manera grave las condiciones normales de vida y que requiera de la especial asistencia del Estado y de los organismos de asistencia humanitaria.

La situación de desastre nacional es declarada por el Presidente de la República, mediante decreto, previo concepto del Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y puede decretarse hasta tres meses después de acontecidos los hechos que lo constituyen.

En el decreto de declaratoria de desastre se especifica la magnitud del mismo, es decir, si es de carácter municipal, departamental o nacional. Esta clasificación puede variar, mientras no se decrete la vuelta a la normalidad, en la medida en que se desarrolle la situación, por lo que es factible que un desastre, inicialmente contemplado como municipal pueda pasar a ser departamental o nacional.

Así mismo, el decreto establecerá las disposiciones del régimen especial que le serán aplicables a la atención del desastre. De acuerdo con el desarrollo de la situación, es factible que, mientras no se declare la vuelta a la normalidad, se pueda variar también las medidas adoptadas para hacerle frente al desastre.

Ahora bien, el Decreto- Ley 919 de 1989 contempla la figura de la calamidad pública, la cual consiste en todas esas situaciones de origen natural o antrópico en el que no medie una situación de conflicto armado, que no reviste la gravedad de un desastre.

A diferencia de la situación de desastre, la declaratoria de calamidad pública, ya sea de carácter nacional, departamental o municipal, es declarada por la Dirección de Gestión del Riesgo- hoy Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres mediante acto administrativo y se aplicarán las disposiciones pertinentes en materia de coordinación interinstitucional durante la situación de calamidad¹.

Como se mencionó anteriormente, existe la figura del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica que constituya grave calamidad pública, figura utilizada recientemente en la temporada de lluvias de 2010-2011.

Así mismo, la figura de estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica que constituya grave calamidad pública fue utilizado en el desastre ocasionado por el terremoto del eje cafetero en enero de 1999 (decretos 195 de 1999)

Ahora bien, en la *Guía de Actuación ante un Desastre Súbito de Carácter Nacional*, si bien se basa en las normas antes mencionadas, contempla la denominación de evento crítico nacional.

El Decreto-Ley 919 de 1989, establece la siguiente estructura del SNPAD

El Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, encabezado por el presidente de la República es la instancia política y de direccionamiento estratégico de las diferentes instancias del Gobierno nacional.

El Comité Técnico Nacional para la Prevención y Atención de Desastres: Es el organismo asesor técnico científico y coordinador del SNPAD. Está conformado por los responsables de la coordinación de emergencias de los Ministerios y entidades descentralizadas nacionales pertinentes. Es presidido por el Director de Gestión del Riesgo. Sin embargo, hoy en día la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres es quien adquiere las responsabilidades y funciones antes conferidas a la Dirección de Gestión del Riesgo. Por tanto, es la Unidad la encargada de coordinar y controlar las actividades administrativas y operativas para atender el desastre.

El Comité Operativo para la Prevención y Atención de Desastres: Se encarga de la coordinación interinstitucional de las acciones para atender el desastre, atendiendo lo establecido por el Comité Nacional.

Los Comités Regionales (CREPADS) y Locales (CLOPADS) de Prevención y Atención de Desastres: A nivel departamental es el Comité Regional, encabezado por el Gobernador, es el encargado de planificar y coordinar la atención al desastre, con la colaboración de las entidades públicas y privadas competentes, así como de establecer mecanismos de contingencia, prevención y mitigación.

A nivel municipal, el Comité Local, con el respectivo alcalde a la cabeza, es el encargado de asumir la dirección y coordinación de las actividades necesarias para hacerle frente al desastre, con la colaboración de las entidades públicas y privadas competentes, así como de adoptar medidas de contingencia, prevención y mitigación.

¹ Artículos 48 al 52 del Decreto- Ley 919 de 1989

Los ministerios y departamentos administrativos, las entidades descentralizadas del orden nacional, las entidades territoriales y sus entidades descentralizadas pertinentes, deben actuar en el marco de su competencia de manera diligente en la atención de los desastres.

Las entidades y personas privadas cuya actividad esté relacionada con la prevención y atención de desastres.

Cabe destacar que, de acuerdo con el artículo 7° del precitado Decreto – Ley 919 de 1989, le corresponde a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, actualmente, la Dirección de Gestión del Riesgo (en virtud del Decreto 3582 de 2009) organizar y mantener un sistema integrado de información que permita conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así como el correspondiente análisis de vulnerabilidad. Hoy en día esta misión la asume la UNGRD.

Así mismo, con el fin de contar con el análisis de vulnerabilidad, el artículo 8° establece que todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles o peligrosas deberán efectuar el análisis de vulnerabilidad que determine la probabilidad de desastre en el área de jurisdicción o influencia o que se ocasionen por el ejercicio de sus actividades².

En ocasión del desastre de la temporada de lluvias 2010-2011, se creó la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades y un programa denominado Colombia Humanitaria como una subcuenta del FNC, encargada de coordinar la distribución de la ayuda humanitaria para efectos de ese desastre. Podrían considerarse como medidas *ad hoc* establecidas para la precitada emergencia y tendiente a hacerle frente y evitar la propagación de sus efectos.

De otra parte, el Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial tiene, de acuerdo con la Ley 99 de 1993, la función de evaluar, hacer el seguimiento y controlar los factores de riesgo ecológico y los demás que puedan incidir en la ocurrencia de desastres naturales y coordinar con las demás autoridades la prevención de emergencias y evitar su propagación³. Así mismo, tiene la función de promover proyectos de gestión ambiental, en coordinación con el MIJ para la prevención de desastres de manera que las actividades del Sistema Nacional Ambiental y las del SNPAD se lleven a cabo de manera coordinada⁴.

² *Ibidem*. “[...] Artículo 7° SISTEMA INTEGRADO DE INFORMACIÓN. Corresponde a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, organizar y mantener un sistema integrado de información que permita conocer y ubicar territorialmente los riesgos existentes en el país, así como los correspondientes análisis de vulnerabilidad. Para estos efectos, el Gobierno Nacional dispondrá que las entidades correspondientes establezcan los sistemas y equipos necesarios para detectar, medir, evaluar, controlar, transmitir y comunicar las informaciones, así como realizar las acciones a que haya lugar. [...] Artículo 8° ANALISIS DE VULNERABILIDAD. Para los efectos del Sistema Integrado de Información, todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles de gran magnitud o que desarrollen actividades industriales o de cualquier naturaleza que sean peligrosas o de alto riesgo, así como las que específicamente determine la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, deberán realizar análisis de vulnerabilidad, que contemplen y determinen la probabilidad de la presentación de desastres en sus áreas de jurisdicción o de influencia, o que puedan ocurrir con ocasión o a causa de sus actividades, y las capacidades y disponibilidades en todos los órdenes para atenderlos [...]”.

³ Ley 99 de 1993 artículo 5 numeral 35

⁴ *Ibidem* numeral 41

En cuanto a las Corporaciones Autónomas⁵, en coordinación con las demás autoridades competentes, tienen la facultad de llevar a cabo actividades de análisis, seguimiento y prevención de desastres y adelantar con las autoridades municipales y distritales programas de adecuación de áreas urbanas en zonas de alto riesgo⁶.

De otra parte, las entidades territoriales deben incorporar en sus planes de desarrollo los componentes del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres⁷ (Decreto 93 de 1998), así como el componente de prevención de desastres, disposiciones en materia de ordenamiento urbano, zonas de riesgo y asentamientos humanos⁸.

Con el fin de dar cumplimiento a la incorporación del componente de prevención y atención de desastres las entidades territoriales deberán tener cargos técnicos en las oficinas de planeación que se encarguen de la materia⁹.

Así mismo, El Comité Técnico y los CREPADS y CLOPADS deben tener planes de contingencia para la prevención y atención de desastres.

La Ley 715 de 2001, en los artículos 76.9, 76.91, 76.9.2 establece que, los municipios, con la co-financiación de la Nación y los departamentos podrán prevenir y atender directamente los desastres que se presenten en su jurisdicción y adecuar las áreas urbanas y rurales de alto riesgo así como la reubicación de asentamientos humanos.

En virtud de la Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifica la ley 9 de 1989 y la Ley 3 de 1991 y se dictan otras disposiciones” los municipios deben adoptar planes de ordenamiento territorial (POT) como documento básico para administrar el desarrollo físico del territorio y el uso del suelo¹⁰.

En la elaboración de los POT’s se deben observar las normas ambientales y las políticas y regulaciones en materia de prevención de riesgos naturales, las áreas de riesgo para asentamientos humanos y las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas¹¹.

Ahora bien, a pesar de ser un deber del municipio adoptar planes de ordenamiento territorial que contemple el componente de prevención del riesgo, de acuerdo con las autoridades de planeación entrevistadas esto no se lleva a cabo de manera adecuada y no todos los municipios adoptan las medidas pertinentes o no cuentan con los recursos para llevarlas a cabo.

En este contexto, se presentan desastres similares en las mismas zonas año tras año.

En el anterior Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 se establecía como un tema estructural de la gestión ambiental la identificación y manejo adecuado del riesgo y la necesidad de contar con procesos e instrumentos del planificación integrados que permitan

5 *Ibidem* artículo 23 “[...] Las Corporaciones Autónomas Regionales son entes corporativos de carácter público, creados por la ley, integrado por las entidades territoriales que por sus características constituyen geográficamente un mismo ecosistema o conforman una unidad geopolítica, biogeográfica o hidrogeográfica, dotados de autonomía administrativa y financiera, patrimonio propio y personería jurídica, encargados por la ley de administrar, dentro del área de su jurisdicción, el medio ambiente y los recursos naturales renovables y propender por su desarrollo sostenible, de conformidad con las disposiciones legales y las políticas del Ministerio del Medio Ambiente [...]”.

6 *Ibidem* artículo 31 numeral 23.

7 DL 919 art 5

8 DL 919 de 1989 art. 6

9 DL 919 de 1989 art 6 parágrafo 23

10 Art 9 ley 388 de 1997

11 Art 10 ley 388 de 1997

reconocer las características de cada región, se facilite la identificación de los riesgos naturales y antrópicos a que está expuesta.

En este sentido, establecía que se continuará con la incorporación del componente de riesgo en los POT's. Así mismo, se contempla el componente denominado *Gestión del Riesgo para la Prevención y Atención de Desastres* en el cual se establecen lineamientos para fortalecer el SNPAD y apoyar a los municipios a que incorporen en sus POT's el componente de riesgo¹².

El PND 2010-2014 Prosperidad para todos, contempla un capítulo sobre sostenibilidad ambiental y prevención del riesgo y un aparte sobre la temporada de lluvias 2010-2011.

En dicho documento, se establece que la DGR (hoy la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres) deberá formular una Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y actualizar su marco normativo y los instrumentos de gestión del SNPAD, esto implicará fortalecer el rol de la DGR, del FNC, el SINPAD, ajustar el PNPAD, reformar el SNPAD, promover la participación ciudadana e integrar a la sociedad civil y órganos de control dentro de la estrategia y desarrollar instrumentos para hacerle seguimiento a los retos y obligaciones de la política¹³, entre otros.

Guías de actuación en caso de desastre súbito de cobertura nacional

Como se mencionó anteriormente, en virtud de la Directiva Presidencial número 5 de 2001 se crea la Guía de Actuación y los Protocolos del Alto Gobierno en Caso de un Desastre Súbito de Cobertura Nacional¹⁴, que serán puestos en marcha luego de la declaratoria de desastre nacional en los términos del Decreto-Ley 919 de 1989 y el artículo 215 de la Constitución.

En la Guía y en los protocolos se establecen las responsabilidades del Gobierno Nacional, las autoridades locales y de la comunidad para los procesos de atención de un desastre de gran magnitud.

En primer lugar es el alcalde en coordinación con el CLOPAD el responsable de planificar, organizar y dirigir la atención del desastre en su respectivo municipio o distrito. En segundo lugar están los Gobernadores que deberán, en coordinación con los CREPADS apoyar a los municipios y dirigir la atención de la emergencia en su departamento. En nivel nacional se encuentra la UNGRD que coordinaría la atención a las emergencias y verifica el cumplimiento de las decisiones del Presidente.

Se establecen acciones para controlar la situación y se establecen 3 criterios de afectación, dependiendo de la magnitud del desastre: los siguientes criterios de afectación dependiendo de la magnitud del desastre:

[...] Desastre Nivel 1, Municipal: “Un desastre es municipal cuando el área geográfica de influencia del evento desastroso se circunscribe al territorio o jurisdicción de un municipio y/o la duración esperada o real de la fase de atención y/o la proporción de la población afectada (con

¹² PND págs 369 y siguientes, ibídem. Consultado el 01.03.11

¹³ PND 2010-2014 Prosperidad para todos, pág 447. <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=mLjW-itA98g%3d&tabid=1238> consultado el 01.03.11. Al momento de entregar este informe el PND no había sido aprobado por el Congreso. Dicho Plan fue aprobado por la Ley 1450 del 16 de junio de 2011.

¹⁴ Se pueden consultar en la página http://www.sigpad.gov.co/sigpad/paginas_detalle.aspx?idp=91

relación al total municipal) y/o los recursos de la administración local, lleva a pensar que puede ser atendida con recursos principalmente de las instituciones locales”¹⁵.

Desastre nivel 2, Departamental: “Un desastre es departamental cuando el evento desastroso compromete dos o más municipios y/o la duración esperada o real de la fase de atención y/o la proporción de la población afectada (con relación al total departamental) y/o las posibilidades de atención, lleva a pensar que debe ser atendido con recursos adicionales de la administración departamental”¹⁶.

Desastre nivel 3, Nacional:

a) De proceso lento. Un desastre es catalogado como de proceso lento, cuando las características de la amenaza que lo ocasiona se presenta con anterioridad al evento y su alcance y lapso de tiempo durante el cual se va a presentar son predecibles con suficiente anterioridad para tomar las medidas requeridas, y cuando su magnitud e impacto comprometen más de un departamento y/o la duración esperada o real de la fase de atención y/o la proporción de la población afectada (con relación al total de los departamentos afectados) y/o las posibilidades de atención, indica que debe ser atendido con recursos complementarios de la nación.

b) De carácter súbito. Un desastre nacional es catalogado súbito, en función de la afectación extensa e inmediata que se presenta por sus características. Igualmente cuando su magnitud e impacto comprometen más de un departamento y/o la cantidad de víctimas, las pérdidas materiales y los problemas de orden público son, o pueden llegar a ser, de enorme magnitud en un período de ocurrencia relativamente corto haciendo necesaria la organización, coordinación y asignación de recursos a gran escala y en forma inmediata de las instituciones y la comunidad nacional y muy posiblemente de organismos y agentes internacionales [...]”¹⁷. (Negrillas del texto)

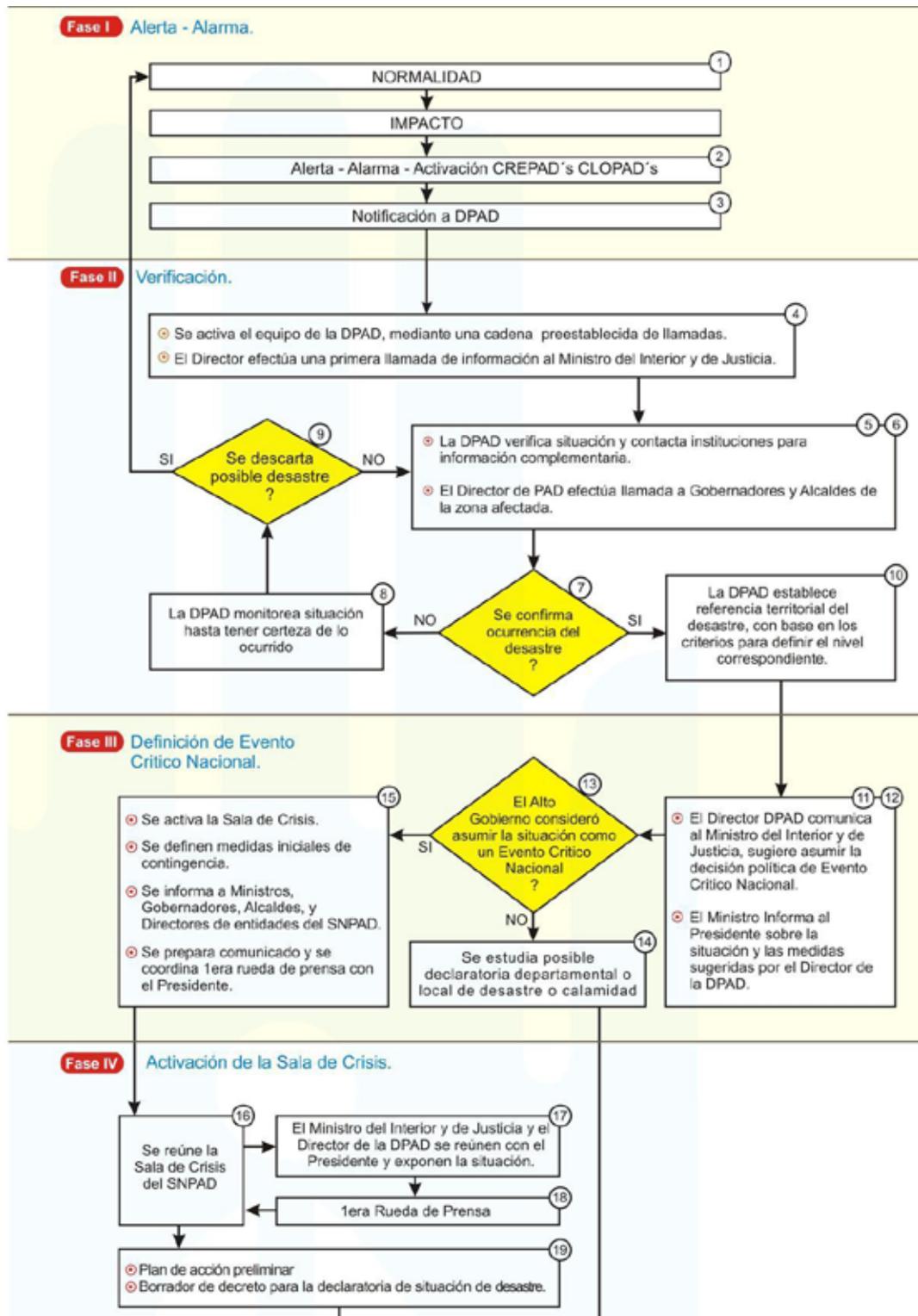
La secuencia de actuación a nivel nacional es la siguiente¹⁸:

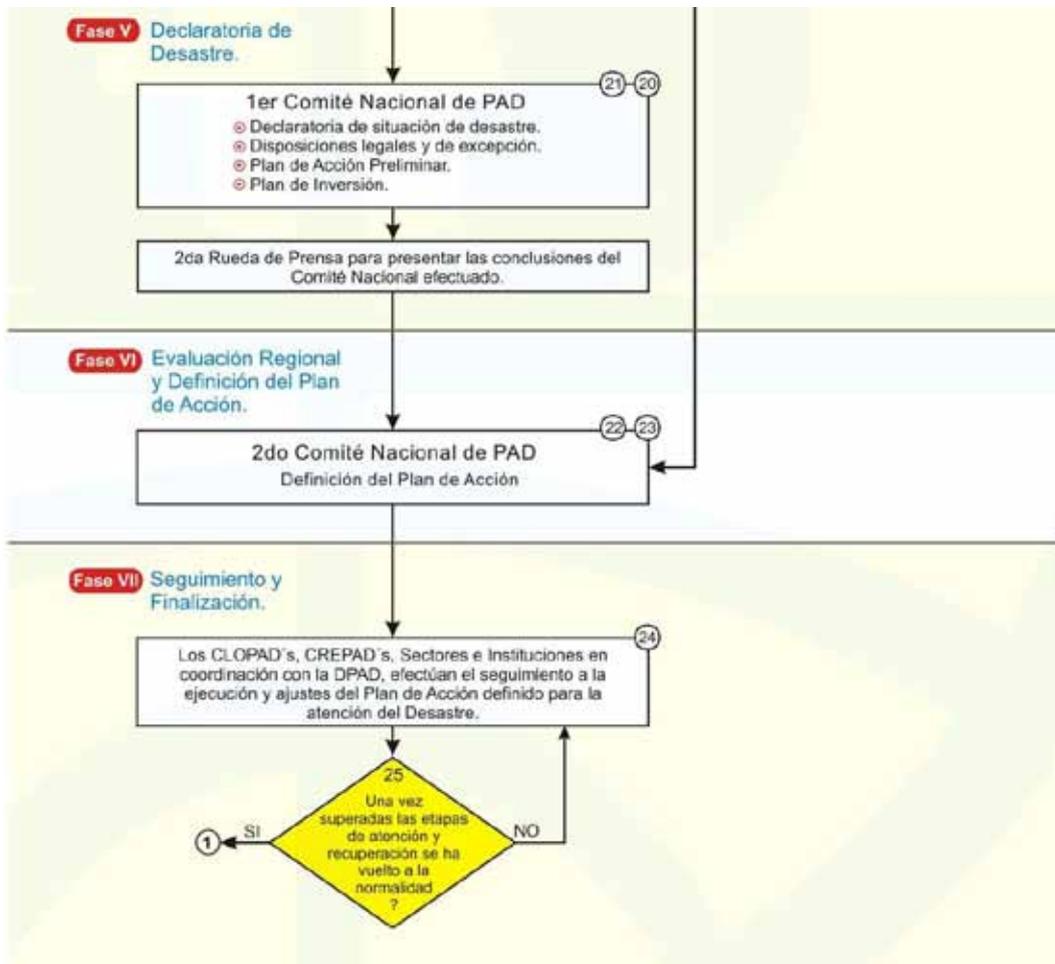
¹⁵ Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, “Guía de Actuación en caso de un Desastre Súbito”, 2006, pág 10. Consultado en: http://www.sigpad.gov.co/sigpad/paginas_detalle.aspx?idp=91. El 23 de febrero de 2011

¹⁶ *ibídem* pág 11

¹⁷ Op. Cit pág 11.

¹⁸ Op. Cit pág 15.



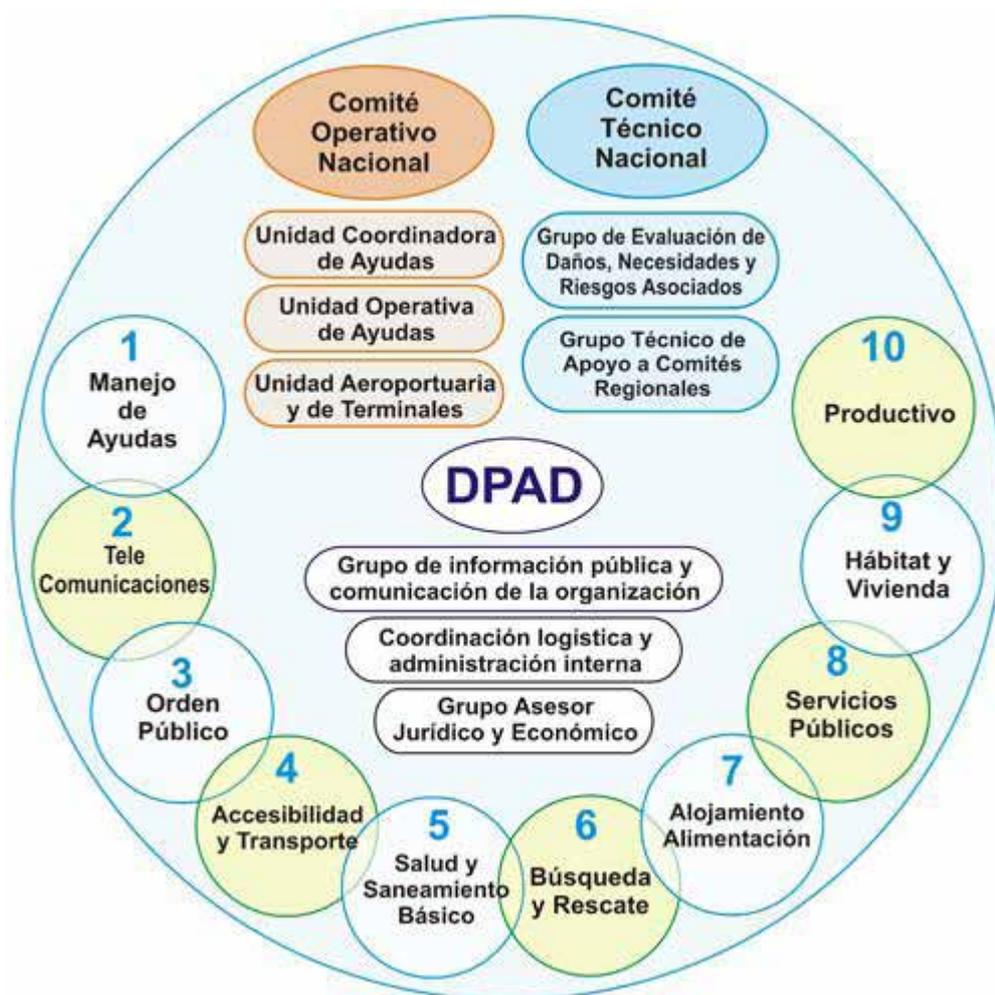


Fuente: SNPAD Guía de Actuación en Caso de Desastre Súbito

La DGR (hoy en día la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres) prepara el borrador de decreto de declaratoria de desastre y lo presenta al Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres que determinará, entre otros, las ayudas nacionales e internacionales necesarias.

La Guía establece los pasos que debe seguir el Presidente, Ministro del Interior y de Justicia, Ministros del Despacho, Comandante de las Fuerzas armadas y Director de la Policía, Procurador y Fiscal General de la Nación, rol de la prensa, relación entre entidades territoriales.

Así mismo, se contempla la creación de una sala de crisis en la que concurren los diferentes comités, grupos técnicos y sectores para la coordinación de la atención del desastre.



Fuente: SNPAD Guía de Actuación en Caso de Desastre Súbito

Una vez se haya constatado la existencia de un desastre que se considera evento crítico de carácter nacional, se activan los planes sectoriales de emergencia de los diferentes Ministerios y los comités sectoriales de emergencia, a saber: telecomunicaciones, orden público, accesibilidad y transporte, búsqueda y rescate, agropecuario, evaluación de daños, grupo jurídico y económico.

A nivel del Distrito Capital, se han adoptado mecanismos para atender emergencias. Mediante el Decreto 723 de 1999 derogado por el Decreto 332 de 2004 se organiza el Sistema Distrital de Prevención y Atención de Desastres se armoniza con el Decreto Ley 919 de 1989¹⁹.

A pesar de contar con protocolos y procedimientos para hacerle frente a desastres de gran magnitud, lo cierto es que en la reciente temporada de lluvias 2010-2011, el Gobierno Nacional adoptó una serie de medidas y procedimientos *ad hoc* para hacerle frente al desastre.

¹⁹ Consultado: <http://www.fopae.gov.co/portal/page/portal/sire/legislacion/documentos/Decreto332de2004.pdf>

La Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades, que, para efectos puntuales del precitado desastre adoptó una serie de medidas para coordinar con las autoridades locales la respuesta y la gestión de la ayuda humanitaria.

Cooperación Internacional en ayuda humanitaria en caso de desastre

En materia de cooperación internacional, cabe destacar que en Colombia existen dos entidades encargadas del tema que desarrollan la política en esta materia: El Ministerio de Relaciones Exteriores y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social. En materia de cooperación internacional, las funciones que le correspondían a Acción Social, fueron trasladadas a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional mediante el Decreto 4152 de 2011.

El Ministerio de Relaciones Exteriores, como canal diplomático, se encarga principalmente de representar los intereses del Estado en esta materia a nivel internacional y la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional- Acción Social, hoy Agencia Presidencial de Cooperación Internacional²⁰, se encarga de coordinar y darle seguimiento a los proyectos de cooperación a nivel principalmente nacional, además es la encargada de *“articular a los aportantes y receptores de la cooperación pública, privada, técnica y financiera no reembolsable que reciba y otorgue el país”*²¹.

Mediante Directiva Presidencial número 1 de 2009, se instruye sobre la coordinación de la Cooperación Internacional en el país.

En cuanto a la solicitud de ayuda internacional no se encontró disposiciones sobre la materia en las leyes, decretos o resoluciones. El llamamiento internacional se maneja de acuerdo con un procedimiento concertado entre el Ministerio de Relaciones Exteriores- Dirección de Cooperación Internacional y la Dirección de Gestión del Riesgo, hoy UNGRD. El Ministerio, a petición de la UNGRD efectúa el llamamiento internacional, enviando notas verbales o diplomáticas a las misiones de otros Estados en Colombia y a las misiones de Colombia en otros Estados, así como al Coordinador Residente de Naciones Unidas en Colombia.

Una vez llega la ayuda, es la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres la que decide a qué lugar se envía. El MRE, por su parte, envía notas de agradecimiento a los Gobiernos que enviaron ayuda.

Para la temporada de lluvias 2010- 2011, la Cancillería efectuó un llamamiento internacional el 25 de noviembre de 2010 en el que solicitaba a los Estados su apoyo para complementar los esfuerzos nacionales en atención a los afectados. Cabe destacar que este llamamiento se efectuó antes de la declaratoria de desastre nacional efectuada mediante Decreto 4579 de 2010 de fecha 7 de diciembre de 2010 y de declaratoria de emergencia económica, social y ecológica establecida en el Decreto 4580 de 2010 (7 de diciembre), sin embargo, se efectuó en el marco de la declaratoria de calamidad pública de carácter nacional por la DGR el mediante Resolución 573 de 2010 (en virtud de artículo 48 del Decreto Ley 919 de 1989).

²⁰ Decreto 4152 de 2011 Artículo 26°, “[...]Referencias normativas. A partir de la entrada en vigencia del presente decreto, todas las referencias que hagan las disposiciones legales vigentes a la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, Acción Social, en su condición de ente coordinador y promotor de la cooperación internacional en Colombia, deben entenderse referidas a la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia[...].”

²¹ Directiva Presidencial 1 de 2009.

Este tema se abordará de manera más extensa en el capítulo sobre Solicitud de asistencia externa.

Arreglos Institucionales para responder ante emergencias de salud pública

Generalidades

En términos generales, el sistema de salud y pensiones está contemplado en la Ley 100 de 1993 y la principal entidad encargada de ejecutar la política en materia de salud es el Ministerio de la Protección Social.

Ahora bien, en virtud del artículo 72 Decreto Ley 919 de 1989, lo inicialmente contemplado por la Ley 9 de 1979 Título VIII artículos 491- 514, en materia de desastres y la manera como evitar su propagación en términos epidemiológicos, se rige por dicho Decreto ley (Comités, procedimientos para declarar desastres y emergencias, entre otros) por lo tanto en materia de desastres relacionados con la salud, se utiliza el mismo sistema para desastres de origen natural es decir el SNPAD.

Cabría destacar 2 casos en los cuales se utilizó el esquema planteado en el Decreto Ley 919 de 1989 para prevenir y declarar desastre por evento de salud pública.

Así, mediante Resolución 7 de fecha 30 de mayo de 2007 la DGR, en virtud de las disposiciones del Decreto Ley 919 de 1989, crea una Comisión Asesora para la elaboración e implementación de un Plan Nacional para la prevención, Mitigación y Respuesta ante la posible ocurrencia de una pandemia por influenza aviar.

Igualmente, el Ministerio del Interior y de Justicia, delegatario de las funciones presidenciales en ese momento, en virtud de lo dispuesto en el Decreto Ley 919 de 1989, declaró el 27 de abril de 2009 mediante el Decreto 1479 de 2009, el estado de desastre nacional, por la aparición de casos de influenza A(H1N1) en el territorio nacional.

De acuerdo con la Ley 715 de 2001, le corresponde a la Nación en materia de salud pública, entre otros: “[...] definir, diseñar, reglamentar, implantar y administrar el Sistema Integral de Información en Salud y el Sistema de Vigilancia en Salud Pública, con la participación de las entidades territoriales [...]”²². Ahora bien, cabe destacar que hay temas que son de competencia exclusiva de algunas autoridades nacionales, como por ejemplo el INVIMA que, de acuerdo con la Ley 1122 de 2007²³, es la autoridad para determinar la inocuidad de los alimentos y tiene la competencia exclusiva de la inspección, vigilancia y control en la inocuidad en la importación y exportación de alimentos y materias primas para la producción de los mismos, en puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, entre otros²⁴.

Así mismo, de acuerdo con la Ley 715 de 2001, le corresponde a los departamentos adoptar, difundir, implementar y ejecutar la política de salud pública que formule la Nación²⁵. Por su parte, los municipios deben adoptar, implementar y adaptar las políticas en materia de salud pública que dicta el nivel Nacional y departamental²⁶.

En virtud de la Ley *ibidem*, los departamentos, municipios y distritos deben ejecutar las acciones de vigilancia y control de los factores de riesgo que afecten la salud

²² Ley 715 de 2001 artículo 42.6

²³ Art 34 literal c) Ley 1122 de 2007

²⁴ Se exceptúa el Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina por tener régimen especial (art. 34 lit c) Ley 1122 de 2007)

²⁵ Artículo 43.3.1 Ley 715 de 2001

²⁶ Art. 44.3.1 Ley 715 de 2001, modificado por la Ley 1438 de 2011 art. 5

humana, así como el control de vectores y zoonosis, en coordinación con las autoridades ambientales²⁷.

En especial los municipios deben ejercer la vigilancia y control sanitario en su jurisdicción sobre los factores de riesgo en lugares tales como puertos, aeropuertos y terminales terrestres²⁸, sin perjuicio de las competencias exclusivas del INVIMA en materia de alimentos²⁹.

En la recientemente expedida Ley 1438 de 2011 y en concordancia con lo anterior, se establece que el Gobierno Nacional es el responsable de la política de salud pública así como de garantizar “[...] la ejecución y resultados de las acciones de promoción de salud y prevención de la enfermedad (...) para lo cual determinará la prioridad en el uso de los recursos que para este fin administren las entidades territoriales y las Entidades Promotoras de Salud [...]”³⁰.

Así mismo, el MPS y las entidades territoriales establecerán los objetivos y metas e indicadores, entre otros en materia de promoción de salud y prevención de la enfermedad, sin perjuicio de la corresponsabilidad que tienen las EPS.

Adicionalmente, mediante la Ley 1438 de 2011 se adopta la denominada Estrategia de Atención Primaria en Salud que busca la coordinación intersectorial para la atención “[...] integral e integrada, desde la salud pública, la promoción de la salud, la prevención de la enfermedad, el diagnóstico, el tratamiento, la rehabilitación del paciente en todos los niveles de complejidad [...]”³¹.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 33 de la Ley 1122 de 2007, el Gobierno Nacional deberá definir el Plan Nacional de Salud Pública que hará parte del Plan Nacional de Desarrollo que contemplará medidas sobre atención y prevención de factores de riesgo para la salud.

El Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010 fue adoptado por el Decreto 3039 de 2007 (10 de agosto de 2007) y busca, entre otros propósitos, mejorar el estado de salud de la población colombiana.

Ahora bien, en la recientemente aprobada Ley 1438 de 19 de enero de 2011 “por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones”, se establece que el MPS elaborará, con la participación social y en el marco de la estrategia de atención primaria, un Plan Decenal para Salud Pública. El primer Plan deberá ponerse en vigencia en 2012.

El propósito del Plan, entre otros, es agrupar las políticas sectoriales en la materia para mejorar las condiciones de salud de la población³². El Plan establecerá objetivos, acciones, recursos, responsables sectoriales, indicadores de seguimiento y mecanismos de evaluación. Se crea una comisión intersectorial para el desarrollo del Plan³³

²⁷ Art. 43.3.8 y 44.3.3 Ley 715 de 2001.

²⁸ Art. 44.3.5 ley 715 de 2001

²⁹ Art. 34 Ley 1122 de 2007

³⁰ Art. 10 Ley 1438 de 2011.

³¹ Art. 12 ibídem

³² Art. 6 Ley 1438 de 2011

³³ Art. 7 ibídem

Aplicación del Reglamento Sanitario Internacional

A nivel nacional, los esfuerzos para aplicar el RSI se adelantan por medio del Centro Nacional de Enlace del Ministerio de la Protección Social, entidad designada para el efecto de acuerdo con el artículo 34 del Decreto 3518 de 2006³⁴.

La Ley 9 de 1979 “Por medio de la cual se dictan medidas sanitarias” establece que el Ministerio de Salud, hoy Ministerio de la Protección Social, es el encargado de organizar y reglamentar el funcionamiento del servicio de vigilancia y control epidemiológico en los puertos, naves, vehículos, entre otros, de acuerdo con el RSI³⁵

De acuerdo con el artículo 64 del Decreto 1601 de 1984, le corresponde al MPS coordinar los planes de vigilancia integrada para asegurar su armonía y concordancia con las actividades de las diferentes entidades nacionales responsables.

A nivel territorial, el artículo 65 del Decreto 1601 de 1984 establece que es responsabilidad de los anteriores Servicios Seccionales de Salud, hoy Direcciones Departamentales y Distritales de Salud, de aplicar los acuerdos bilaterales o multilaterales en materia de vigilancia y control sanitario.

En virtud del Decreto 3518 de 2006 se crea el Sistema de Vigilancia en Salud Pública-SIVIGILA, el cual busca proveer de manera oportuna y sistemática la información sobre los eventos de salud pública para orientar la toma de decisiones en materia de prevención y control de enfermedades y factores de riesgo en salud.

La información obtenida mediante el SIVIGILA debe permitir estimar la magnitud de los eventos de interés en salud pública, detectar brotes de epidemias y orientar las acciones de control, entre otros³⁶.

Así mismo, por expresa disposición del artículo 33 de Decreto 3518 de 2006 y con el fin de armonizar las medidas de vigilancia y control epidemiológico de los eventos de salud pública de importancia internacional y las medidas para prevenir su propagación transfronteriza, se establece que las disposiciones del RSI serán de obligatorio cumplimiento por parte de los integrantes del SIVIGILA.

Se crean una serie de mecanismos para detectar eventos de salud pública y notificarlos al MPS que a su vez será el encargado de notificarlo a los Organismos internacionales que lo requieran³⁷.

Así, se establece una Red de Vigilancia en Salud Pública³⁸, Unidades Notificadoras, Unidades Primarias Generadoras de Datos- UPGD,

³⁴ Decreto 3518 de 2006 artículo 34.- centro nacional de enlace para el reglamento sanitario internacional. [...] En desarrollo de lo establecido en el numeral 1 del artículo 4 del Reglamento Sanitario Internacional, designase al Ministerio de la Protección Social a través de la Dirección General de Salud Pública o la dependencia que haga sus veces, como Centro Nacional de Enlace, a efectos de intercambiar información con la Organización Mundial de la Salud y demás organismos sanitarios internacionales, en cumplimiento de las funciones relativas a la aplicación del Reglamento, para lo cual el Ministerio reglamentará lo pertinente a la organización y funcionamiento de dicho Centro [...].”

³⁵ Art. 488 literal g, Ley 9 de 1979

³⁶ Art. 4 decreto 3518 de 2006.

³⁷ Art 22 ibídem.

³⁸ Art 3 Decreto 3518 de 2006: **Red de Vigilancia en Salud Pública:** Conjunto de personas, organizaciones e instituciones integrantes del Sistema General de Seguridad Social en Salud, así como otras organizaciones de interés distintas del sector, cuyas actividades influyen directa o indirectamente en la salud de la población, que de manera sistemática y lógica se articulan y coordinan para hacer posible el intercambio real y material de información útil para el conocimiento, análisis y abordaje de los problemas de salud, así como el intercambio de experiencias, metodologías y recursos, relacionados con las acciones de vigilancia en salud pública.

La implementación del SIVIGILA³⁹ es responsabilidad del MPS, el Instituto Nacional de Salud- INS, el Instituto Nacional de Vigilancia de Medicamentos y Alimentos-INVIMA, las Direcciones Departamentales, Distritales y Municipales de Salud, las Entidades Administradoras de Planes de Beneficios de Salud las Unidades Notificadoras⁴⁰ y las Unidades Primarias Generadoras de Datos⁴¹, lo anterior, sin perjuicio del apoyo y cooperación intersectorial que otras entidades del orden nacional o territorial relacionadas con temas de salud pública puedan aportar al SIVIGILA⁴².

Entre las principales funciones de los diferentes responsables de la implementación del SIVIGILA se destaca:

- MPS: Dirigir el SIVIGILA, reglamentar su operación, declarar la emergencia nacional en salud pública cuando el riesgo es de tal magnitud⁴³
- INS e INVIMA: Implementar las recomendaciones del MPS para mitigar, eliminar o controlar un evento de interés en salud pública, apoyar al MPS y a las entidades territoriales en la gestión del SIVIGILA en las áreas de su competencia⁴⁴.
- Las Direcciones Departamentales y Distritales de Salud: organizar y coordinar la red de vigilancia en salud pública de su jurisdicción, de acuerdo con los lineamientos del MPS, garantizar la infraestructura y el talento humano para llevar a cabo las acciones de vigilancia en salud pública, decretar el estado de emergencia⁴⁵, entre otros.
- Las Direcciones Municipales de Salud: desarrollar los procesos básicos de vigilancia de su competencia, contar con el talento humano y la infraestructura la gestión de la vigilancia (función que depende de la categoría de municipio), garantizar el flujo continuo de información de interés en salud pública requerido por el SIVIGILA en su jurisdicción, desarrollar la participación de la comunidad en actividades de vigilancia de salud pública, investigar los brotes que se presenten en su jurisdicción⁴⁶.
- Las entidades administradoras de planes de Beneficios de Salud: garantizar las acciones individuales tendientes a confirmar los eventos de salud pública y asegurar las intervenciones individuales y familiares del caso, estructurar y mantener actualizadas las bases de datos sobre eventos de interés de salud pública, suministrar información sobre la población afiliada, entre otros⁴⁷.
- Unidades notificadoras: adoptar e implementar procesos básicos de vigilancia en salud pública, garantizar la infraestructura y el talento humano necesario para la clasificación de los eventos de interés en salud pública, adoptar el SIVIGILA y garantizar la interacción con los diferentes componentes de la Red de vigilancia en salud pública.
- Unidades Primarias Generadoras de Datos-UPGD: llevar a cabo las acciones para detectar y confirmar eventos sujetos a vigilancia, tener una base de datos actualizada sobre eventos en salud sujetos a vigilancia, notificar la ocurrencia de eventos sujetos a vigilancia dentro de los términos establecidos y suministrar la información complementaria requerida por la autoridad sanitaria.

³⁹ Art 6 Decreto 3518 de 2006

⁴⁰ Art. 3 Decreto 3518 de 2006: **Unidad Notificadora:** Es la entidad pública responsable de la investigación, confirmación y configuración de los eventos de interés en salud pública, con base en la información suministrada por las Unidades Primarias Generadoras de Datos y cualquier otra información obtenida a través de procedimientos epidemiológicos.

⁴¹ Art 3 ibídem: **Unidad Primaria Generadora de Datos - UPGD:** Es la entidad pública o privada que capta la ocurrencia de eventos de interés en salud pública y genera información útil y necesaria para los fines del Sistema de Vigilancia en Salud Pública - SIVIGILA-

⁴² Art 32 ibídem

⁴³ Art 7 Decreto 3518 de 2006

⁴⁴ Art 8 Decreto 3518 de 2006

⁴⁵ Art 9 Decreto 3518 de 2006

⁴⁶ Art 10 ibídem

⁴⁷ Art 11 ibídem

Ahora bien, mediante modelos y protocolos se debe definir los datos básicos de los eventos objeto de vigilancia, las fuentes, procedimientos para la recolección, consolidación, procesamiento, transferencia, análisis y difusión⁴⁸.

Toda persona que tenga conocimiento de un hecho grave que afecte la salud pública, deberá notificarlo a la autoridad sanitaria competente.

Se establece que el flujo de información será el siguiente: las UPGD serán las responsables de captar los datos y lo transferirán a las Unidades Notificadoras las cuales serán responsables de la configuración de los eventos sometidos a vigilancia del nivel municipal, departamental o distrital, según el caso, así como del nivel nacional para su consolidación en el SIVIGILA.

Además, de acuerdo con las funciones de diferentes entidades del orden nacional, se pueden destacar la información que de acuerdo con sus competencias provean:

En materia portuaria el Decreto 1601 de 1984 “*por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos III, V y VII de la Ley 09 de 1979, en cuanto a Sanidad Portuaria y Vigilancia Epidemiológica en naves y vehículos terrestres*”, crea el Comité Nacional de Sanidad Portuaria y Comités seccionales de sanidad portuaria⁴⁹. El Comité Nacional sirve de escenario para coordinar y dar a conocer las disposiciones en materia de aplicación del RSI⁵⁰.

De acuerdo con lo manifestado por las autoridades competentes, se tiene previsto modificar el Decreto 1601 de 1984 con el fin de armonizarlo con el RSI 2005 y, adicionalmente, se retomaron desde 2009 las reuniones del Comité Nacional de Sanidad portuaria cada 2 meses de manera ordinaria y extraordinariamente cada vez que sea necesario.

Otras entidades con competencias en materia de sanidad portuaria son:

El Instituto Colombiano Agropecuario cuenta con un servicio de información sanitario para la importación y exportación de productos agrícolas y pecuarios⁵¹, el Instituto Nacional de Salud efectúa vigilancia rutinaria de enfermedades que podrían ser casos de ESPII⁵², Superintendencia de Puertos y Transporte vigila que se cumplan las normas portuarias⁵³, DIMAR, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Invima⁵⁴, Ministerio de Minas- Grupo de Asuntos Nucleares.

Por medio de la Circular 004 de 2008, el MPS informa a los alcaldes, gobernadores y directores territoriales de salud que, en cumplimiento del RSI se ha informado a la OMS que el listado de zonas portuarias en las cuales se pueden expedir los certificados de exención de control de sanidad a bordo, control de sanidad a bordo, de extensión de control de sanidad a bordo y/o aplicar las medidas a que haya lugar. Dicha designación es de carácter provisional mientras se completa el proceso de diagnóstico que determine si en efecto esas zonas cuentan con las capacidades establecidas en el RSI.

⁴⁸ Art 16 ibídem

⁴⁹ Art 54 Decreto 1601 de 1984

⁵⁰ <http://mps.minproteccionsocial.gov.co/VBeContent/library/documents/DocNewsNo19553DocumentNo12784.PDF>

⁵¹ http://www.ica.gov.co/servicios_linea/sispap.aspx

⁵² página del INS: <http://www.ins.gov.co/?idcategoria=1231> consultada el 1 de marzo de 2011.

⁵³ Página de la Superintendencia de Puertos y Transporte: http://www.supertransporte.gov.co/super/index.php?option=com_content&view=article&id=4&Itemid=28&lang=es consultado el 1.03.11

⁵⁴ El sistema de información del INVIMA se denomina SIVICOS

Adicionalmente, se indica la obligatoriedad de designar un punto focal que esté en contacto permanente con el punto focal nacional en materia de ESPII. En el CNE se contemplan unos punto focales disponibles las 24 horas.

De otra parte, en virtud de la Ley 1122 se crea el Sistema de Inspección, Vigilancia y Control (Art 36) este último es un conjunto de normas, agentes y procesos articulados entre sí en cabeza de la Superintendencia de Salud, sin perjuicio de las competencias del INS y el INVIMA.

Así mismo, mediante la Ley *ibídem* se establece que el MPS deberá crear un Observatorio Nacional de Salud como una dependencia del Instituto Nacional de Salud, el cual tendrá, entre otras, las siguientes funciones:

“[...]

9.2 Realizar el seguimiento a las condiciones de salud de la población colombiana, mediante el análisis de las variables e indicadores que recomienda la práctica sanitaria y la política pública en materia de condiciones de salud y prioridades en investigación y desarrollo en la materia. Dichas variables e indicadores podrán desagregarse por sexo, edad, región, raza y etnia.

9.3 Servir de soporte técnico a las autoridades del país, en materia de análisis de la situación de salud, para la toma de decisiones.

9.4 Realizar directa o indirectamente, evaluaciones periódicas sobre la situación de salud de las regiones de grupos poblacionales especiales, y hacer públicos los resultados.

9.5 Fortalecer el Sistema de Información Epidemiológica, con énfasis en las zonas de frontera. [...]⁵⁵

Recomendaciones

En virtud de lo anteriormente expuesto, se puede concluir que tanto las autoridades locales, departamentales y nacionales tienen competencias específicas para la prevención y atención de desastres, sin embargo, de acuerdo con lo manifestado por los participantes en las diferentes actividades del Proyecto, hace falta una efectiva coordinación y comunicación entre las mismas, una adecuada socialización y cumplimiento de los protocolos que permitan conocer los interlocutores y los correspondientes pasos a seguir y una adecuada incorporación del componente de gestión del riesgo en los planes de desarrollo.

Adicionalmente, en el momento de atender un desastre de gran magnitud, se ha visto que se acude a la figura del Estado de excepción y se adoptan medidas *ad hoc* que establecen mecanismos que sustituyen los existentes.

En materia de reporte de ESPII, existen en términos legales, mecanismos para reportarlos desde el nivel municipal al nivel nacional, ahora bien, no es clara la manera como se coordinan entre sí las diferentes entidades responsables del reporte a las entidades nacionales.

Igualmente, como resultado de reuniones y del Taller, al haber entidades de diferente orden y especialidad, se hace necesario unificar términos que permitan una mejor comprensión entre los responsables de reportar.

Si bien existen mecanismos, protocolos e institucionalidad para coordinar la respuesta ante desastres, los acontecimientos ocurridos durante la temporada de lluvias

⁵⁵ Art. 9 Ley 1438 de 2011

2010-2011 evidenciaron que se optó por utilizar otros procedimientos diferentes. En particular, se creó una Gerencia para el Fondo Nacional de Calamidades, se estableció un programa denominado Colombia Humanitaria y, adicionalmente se evidenció la necesidad de nutrir al Fondo Nacional de Calamidades con recursos suficientes, no solo para hacerle frente al desastre particular de la temporada de lluvias 2010-2011, sino para, en efecto desarrollar programas y proyectos de prevención.

- En este contexto se recomienda fortalecer el SNPAD ya creado de manera que cuente con las capacidades para dar respuesta adecuada a una situación de desastre de gran magnitud.
- Robustecer en recursos y en capacidades técnicas y humanas al FNC de manera que pueda desarrollar adecuadamente los componentes de prevención, atención y recuperación de desastres.
- Incluir en la Ley, criterios sobre la oportunidad para solicitar ayuda internacional, es decir, en la ley efectuar una mención de acudir a la ayuda internacional, una vez se haya determinado por parte del Comité Nacional y si el Presidente lo considera apropiado, que es necesario acudir a la misma. Esta recomendación se desarrolla en el capítulo sobre solicitud de asistencia externa.

En materia de aplicación del RSI se recomienda:

- Se sugiere que los ministerios y entidades territoriales incorporen mecanismos de facilitación y coordinación para que la respuesta sea expedita.
- Se sugiere establecer protocolos de comportamiento de cada enfermedad, con el fin de conocer rápidamente en qué etapa se encuentra y cómo proceder a contener un posible brote de la misma.
- Involucrar a las autoridades en materia de salud pública en las etapas de prevención, atención y recuperación de desastres ya que su misión se desarrolla en todos estos momentos.
- Desarrollar la coordinación interinstitucional y de conocimiento de las competencias de las diferentes entidades involucradas en la atención de una situación de desastre.
- Documentar las actuaciones que se llevan a cabo con el fin de dejar un registro que sirva para que los funcionarios nuevos que ingresen a las diferentes instituciones conozcan cómo se ha manejado un evento de salud pública y tengan una guía que les permita actuar de manera similar o mejor.
- Se recomienda desarrollar simulacros y/o simulaciones como mecanismo para desarrollar la preparación de la respuesta ante desastres en materia de salud pública.

Alertas tempranas y vigilancia de eventos de salud pública

Directrices IDRL 7.1: Alerta temprana y preparación

“A fin de reducir al mínimo las repercusiones transfronterizas y elevar al máximo la eficacia de la asistencia internacional que pueda necesitarse, todos los Estados deberían instituir procedimientos para facilitar el intercambio expeditivo de información sobre desastres, incluidos los peligros emergentes que presumiblemente puedan causar desastres, con otros Estados y organizaciones humanitarias que prestan asistencia, según corresponda, incluido el Coordinador del Socorro de Naciones Unidas”.

De acuerdo con lo expresado anteriormente, el Decreto Ley 919 de 1989 recoge la definición de desastre contenida en la Ley 46 de 1988.

La definición como tal, está enfocada a las consecuencias de un evento de carácter natural o antrópico accidental y, en principio, no menciona el tema de las alertas tempranas.

Ahora bien, la Ley 919 de 1989, como lo hemos visto a lo largo de este documento, contempla el componente de prevención de desastres. En consecuencia, se incluyen responsabilidades para las entidades descentralizadas del orden nacional encargadas de monitorear los fenómenos sísmicos e hidrometeorológicos, principalmente.

En el artículo 64 del Decreto- Ley 919 de 1989 establece la responsabilidad del Instituto Nacional Geológico y Minero- INGEOMINAS de preparar mapas de amenaza potencial, así como la observación y estudio de los volcanes del país y de los movimientos en masa.

El Decreto en el que se contemplan las funciones de INGEOMINAS es el 252 de 2004, modificado parcialmente por el Decreto 3577 de 2004⁵⁶.

De igual manera el Decreto –Ley 919 de 1989 establece que el HIMAT, hoy Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales- IDEAM⁵⁷ es la máxima autoridad en riesgos hidrometeorológicos y preparará los mapas de amenaza sobre el tema.

El IDEAM, creado mediante Ley 99 de 1993, tiene como función de acuerdo con esa Ley y el decreto 1277 de 1994, a su cargo el establecimiento de redes de alertas tempranas oceanográficas, mareográficas, meteorológicas e hidrológicas nacionales.

El IDEAM efectúa un informe diario con pronósticos y alertas hidrometeorológicas que publica en la página Web⁵⁸ e informes especiales, en caso de eventos extraordinarios dirigidos al SNPAD y al Sistema Nacional Ambiental- SINA.

La información que presenta el IDEAM es general y para tener acceso a información más específica, es necesario contactar a los CREPADS o CLOPADS.

La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, por su parte, tiene la función de apoyar, organizar redes nacionales de comunicaciones en situaciones de desastre o calamidad, de la red sísmica y vulcanológica, hidrometeorológica, de centros de reserva, entre otras⁵⁹.

De otra parte, el PND 2006-2010 y el PND 2010-2014 contemplan la importancia de fortalecer el sistema de alertas tempranas⁶⁰ y de integración de los mismos en el SINPAD a través de la DGR, hoy la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

Ahora bien, a pesar de que el fortalecimiento de las alertas tempranas es y ha sido parte de la política pública, no existe un sistema integrado de la misma que sea de público conocimiento y de fácil comprensión, que permita a la comunidad en general conocer oportunamente los riesgos a los que se ve expuesta.

⁵⁶ Ver artículo 20 Decreto 252 de 2004- Subdirección de Amenazas Geológicas y entorno ambiental.

⁵⁷ El Instituto de Hidrología y Meteorología y Estudios Ambientales de Colombia- IDEAM, es un establecimiento público nacional adscrito al Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, creado en virtud del artículo 17 de la Ley 99 de 1993. El IDEAM se encarga del levantamiento y manejo de información científica y técnica sobre hidrología, hidrogeología y meteorología, entre otros.

⁵⁸ <http://institucional.ideam.gov.co/jsp/index.jsf>

⁵⁹ Art. 65 DL 919 de 1989

⁶⁰ En el PND 2006-2010 el IDEAM culminaría la instalación de 60 estaciones de la red automática de hidrometeorológica y de alta montaña y mantendría en funcionamiento las 235 ya existentes. Adicionalmente, deberá actualizar los mapas de amenazas por inundaciones, deslizamientos e incendios. Así mismo, se establece que para el cuatrienio INGEOMINAS ampliaría la red de vigilancia sísmica de 18 a 40 y para la vigilancia volcánica se contará con 130 estaciones en funcionamiento, además de la actualización de mapas de amenaza sísmica, movimientos en masa y la elaboración de un mapa de amenaza volcánica. En la propuesta de PND 2010-2014 se propone: ampliar por parte del IDEAM y el INGEOMINAS las redes de monitoreo y alertas tempranas y mediante la DGR modernizar el SINPAD

Cabe destacar en este punto el papel de las Corporaciones Autónomas Regionales- o CARs creadas por la Ley 99 de 1993 con excepción de la Corporación Autónoma del Río de la Magdalena⁶¹ de creación Constitucional, son entes corporativos públicos conformados por las entidades territoriales que cuentan con autonomía administrativa y financiera y personería jurídica y tienen como propósito administrar el medio ambiente y los recursos renovables en su jurisdicción.

Con las inundaciones ocasionadas por la temporada de lluvias 2010-2011, se evidenció la necesidad de reorganizar algunas CAR con el fin de que respondieran a criterios de cuenca hidrográficas y se coordinaran de manera eficaz sus actividades con otras entidades, se fusionaron algunas de las 34 CARs existentes en el país.

Adicionalmente, con el reciente fenómeno de lluvias, se evidenció que las CAR tienen un papel muy importante en materia de gestión del riesgo por lo que se le dieron funciones en este tema. Cabe destacar que, la Corte Constitucional declaró inexecutable el decreto pues consideró inconstitucional la segunda declaratoria de estado de emergencia por ocasión de la temporada de lluvias de 2010-2011.

De otra parte, se ha puesto de presente por parte de las autoridades participantes en el proyecto, la necesidad de incorporar alertas tempranas para el ingreso de materiales peligrosos o radiactivos que ingresan camuflados como chatarra u otro material cuya importación es lícita.

En virtud de lo anteriormente expuesto, tenemos que tanto el IDEAM como INGEOMINAS reportan los eventos extraordinarios al SNPAD, concretamente a la DGR (hoy UNGRD) y, de acuerdo con el MAVDT, las CAR reportan las alertas tempranas de los eventos que se podrían presentar en su jurisdicción tanto al IDEAM como al SNPAD. Sin embargo, no está claro si existen canales de comunicación con los CLOPADS y CREPADS y el IDEAM e INGEOMINAS y las organizaciones de la sociedad civil, de cooperación internacional, de asistencia humanitaria, entre otras.

En consecuencia, el IDEAM e INGEOMINAS comunican a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y a la comunidad en general por medio de la página Web, sobre la posible ocurrencia de un fenómeno natural que pudiera ocasionar un desastre como inundaciones, deslizamientos, actividad volcánica, entre otros, pero no está claro en la legislación estudiada si existe la obligación de que los mecanismos de alertas tempranas de las entidades territoriales reporten al IDEAM o a INGEOMINAS sobre eventos que pueden desencadenar en una emergencia detectados en su jurisdicción o que en casos especiales, el IDEAM y el INGEOMINAS envíen directamente las alertas a los CLOPADS y CREPADS.

Alertas tempranas en materia de eventos de salud pública

En concordancia con lo antes expuesto, se cuenta con una estructura en el SIVIGILA para detectar y reportar ante las autoridades y el CNE los eventos de salud pública. Adicionalmente en el mismo Decreto 3518 de 2006 se establece la obligación para la Nación y las direcciones territoriales de salud de organizar una Red de Vigilancia en Salud Pública que permita coordinar las actividades del Sistema de Vigilancia en Salud Pública.

De acuerdo con lo expresado por las autoridades, desde que se reporta el evento de salud pública, se le hace monitoreo y se siguen los parámetros del RSI. Adicionalmente

⁶¹ Art 331 de la Constitución

se cuenta con protocolos para reportar la información. Ahora bien, se sugiere que los protocolos existentes sean socializados y en los mismos, se involucre de manera clara la coordinación intersectorial.

Recomendaciones clave

- Establecer canales de comunicación entre el IDEAM y el INGEOMINAS con los CLOPADS y GREPADS así como con organizaciones de la sociedad civil y la academia con el fin de permitir un adecuado flujo de información que permita a los CLOPADS y GREPADS adoptar decisiones adecuadas y oportunas con información suficiente.
- Integrar en el SIGPAD a las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades privadas para que, en la medida de sus posibilidades aporten sus capacidades al sistema de alertas tempranas.
- Fortalecer efectivamente las redes de alertas tempranas cumpliendo con lo que establezca en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Establecer criterios claros para los diferentes rangos de alertas que sean estandarizados para los diferentes entes territoriales.
- Considerar incluir dentro de los métodos para efectuar alertas tempranas, el envío de mensajes de texto por celular a la población en riesgo. Para lo cual se podría efectuar un mecanismo de inscripción a través de los CLOPADS y GREPADS.

Recomendaciones clave en materia de alertas tempranas y en materia de eventos de salud pública

- Se recomienda coordinar con otros Ministerios y entidades con el fin de facilitar el envío de ayuda a la localidad afectada por un evento de salud pública.
- Si bien el MPS es parte del SNPAD se sugiere incluir en particular al Sistema de Vigilancia en Salud Pública especialmente en los CLOPADS y GREPADS.
- Establecer tiempos claros para informar eventos de salud pública y criterios para catalogarlos en diferentes niveles dependiendo de la necesidad de la respuesta: local, nacional o internacional.
- Adicionalmente, como se expresó anteriormente en el capítulo sobre arreglos institucionales, se recomienda documentar las actuaciones que se llevan a cabo para hacerle frente a situaciones de salud pública.
- Se sugiere contemplar la posibilidad de difundir las alertas por medio de mensajes de texto a los celulares de las personas que podrían verse afectadas para lo cual se podría efectuar un registro en los CLOPADS y GREPADS.
- Se sugiere socializar los protocolos para la coordinación intersectorial entre la comunidad.

Solicitud de asistencia externa en caso de desastre

Directrices IDRL 3.2:

“El Estado afectado que determine que una situación de desastre rebasa la capacidad nacional para hacerle frente debería recabar asistencia internacional y/o regional para subvenir a las necesidades de los damnificados”

En diferentes ocasiones Colombia ha efectuado llamamiento internacional, con el fin de recabar la ayuda internacional. Se destacan el llamamiento en ocasión del terremoto del eje cafetero enero de 1999 y en ocasión a los efectos de la temporada de lluvias 2010-2011, el 25 de noviembre de 2010.

No se encontró referencia en la ley actual de desastres de Colombia sobre un mecanismo para efectuar el llamamiento internacional en caso de desastre. No obstante lo anterior, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la DGR (hoy la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres) establecieron un procedimiento, que, respetando las competencias de cada entidad, permite coordinar la solicitud, envío y recepción de la ayuda internacional. Este procedimiento se encuentra detallado en el sistema de calidad del MRE.

En este punto, cabe destacar que las autoridades siguen la *Guía de Operación para Asistencia Mutua frente a Desastres en los Países Andinos*. Esta guía establece que el Gobierno del país afectado, deberá efectuar la declaración del estado de emergencia mediante el conducto de su Cancillería y procederá a solicitar la ayuda requerida a los países miembros de la comunidad andina, así como a otros miembros de la comunidad internacional a través de un comunicado oficial.

En Colombia, el proceso de llamamiento internacional inicia una vez se cuente con una declaratoria de calamidad por parte del MIJ o decreto presidencial de desastre nacional y una solicitud de la DGR (en el presente, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres) a la Cancillería para que efectúe el llamamiento internacional. La solicitud deberá ir acompañada de una evaluación de daños y la lista de los elementos que se solicitan.

El MRE, por medio de la Dirección de Cooperación Internacional DCI elabora las notas diplomáticas y verbales, según el caso, dirigidas a los Estados, al Coordinador Residente de Naciones Unidas y a los Organismos de Integración Regional pertinentes como por ejemplo la CAN. Así mismo, se envían notas a las misiones de Colombia en otros Estados con el fin de gestionar la ayuda a que haya lugar por parte de las mismas. Se establece que las notas deben ir acompañadas con un listado de lo que se necesita y lo que no se recibiría, en caso de que exista para el momento del llamamiento una evaluación por parte de la entidad técnica, en este caso la DGR (hoy, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres) que se denomina Evaluación de Daños y Análisis de Necesidades- EDAN.

De este modo, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres evaluaría las ofertas de cooperación e informa a la Cancillería qué es pertinente recibir y qué no y dónde se recibe e informa del número de cuenta del FNC si es ayuda en dinero.

Con esa información el MRE comunica la aceptación o rechazo de la ayuda y el SNPAD por medio de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres coordina la recepción de la ayuda e informa a la Cancillería sobre el destino de la misma.

El MRE envía nota de agradecimiento a los países u organizaciones cooperantes.

No se contempla un tiempo determinado después del desastre para efectuar el llamamiento internacional. Por lo general, la Cancillería lo efectúa en el menor tiempo posible, luego de que se haya tomado la determinación en ese sentido.

En cuanto a las calidades de las ayudas, la Ley no hace mención específica sobre el particular. Sin embargo, para el caso de medicamentos y dispositivos médicos donados, el Decreto 919 de 2004 establece los requisitos para su importación, ya sea durante la declaratoria de un desastre o en tiempos de normalidad. Así mismo, los alimentos importados cuentan con una reglamentación, para los alimentos donados, se ha establecido un procedimiento que permite su importación con requisitos distintos a los establecidos para los alimentos con fines comerciales (ver capítulo de arreglos aduaneros).

Si las donaciones provienen de alguno de los países de la Comunidad Andina, se debería observar la Guía de Operaciones de Asistencia Mutua, por ser un documento concertado entre los mismos, además de estándares mínimos internacionales. En caso de que las donaciones provengan de otros Estados, se debería observar los estándares mínimos internacionales establecidos para cada caso.

Por lo general entidades como el INVIMA y Acción Social, hoy APC, pueden recibir donaciones internacionales sin estar enmarcadas en una declaratoria de desastre o calamidad.

En el caso del INVIMA las donaciones de medicamentos y dispositivos médicos sin incluir los biomédicos, está contemplada en el Decreto 919 de 2004, el cual se analizará más detalladamente en el capítulo sobre arreglos de aduanas.

Solicitud de asistencia externa en desastre por eventos de salud pública

La coordinación de la ayuda que se solicite a la OMS se efectúa mediante el Centro Nacional de Enlace. En caso de necesitarse otro tipo de ayuda, el CNE se coordinará con SNAPD y el MRE.

Recomendaciones

- Incluir en la ley de desastre disposiciones sobre llamamiento internacional, cuándo y cómo efectuarlo y a quiénes iría dirigido, incluyendo organizaciones de la sociedad civil de ayuda humanitaria que puedan prestar y quieran prestar ayuda, Organizaciones internacionales y organizaciones regionales como la CAN y la AEC.
- Se sugiere incluir de manera expresa en el Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres, o quien haga sus veces, al Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que, como canal diplomático, efectuaría el llamamiento internacional y coordinaría lo relacionado con la interlocución con los Estados oferentes.
- Una vez se encuentre debidamente establecido en la ley criterios sobre la materia, se sugiere que mediante decreto, se desarrolle el procedimiento de llamamiento internacional, y las funciones que tendrían la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, el MRE y la APC. Se recomienda establecer normas y protocolos para efectuar el llamamiento internacional y la coordinación de la ayuda que llegue por ese concepto, los cuales se deberían observar, dejando de lado talanqueras políticas y burocráticas para facilitar el ingreso de la ayuda.
- De otra parte, se considera pertinente incluir en la ley mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles, a saber: internacional, nacional, departamental y municipal.
- Establecer mecanismos para que, en efecto, los niveles municipales, distritales, y departamentales incorporen y desarrollen planes de gestión del riesgo y establezcan protocolos conjuntos para hacerle seguimiento a la ayuda humanitaria internacional que ingrese al país y se desarrolle en su jurisdicción.
- Elaborar una base de datos con información de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil extranjera que presten ayuda humanitaria de emergencia y que cumplan con requisitos mínimos establecidos por el Gobierno Nacional, con el fin de incluirlas en el llamamiento internacional y recabar su ayuda.
- Desarrollar de manera adecuada una herramienta que permita alinear lo solicitado y lo ofrecido, de manera tal que se pueda recibir y solicitar lo que realmente se necesita para atender el desastre o la calamidad.
- Sobre este punto, se recomienda que las entidades territoriales desarrollen mecanismos expeditos y documenten de antemano necesidades básicas que permitan

un conocimiento rápido de qué necesitan, cuánto necesitan y qué no necesitan ante un determinado desastre.

- Establecer mecanismos para facilitar la llegada de la ayuda internacional en dinero a las entidades territoriales afectadas y facilitar el control y reporte de ejecución.
- Fortalecer el seguimiento de las ayudas que ingresan para asegurarse de que se destina la ayuda pertinente a la zona que lo necesita.

En materia de eventos de salud pública

- Se recomienda documentar eventos de salud pública en casos de desastre para conocer de antemano qué se necesitaría para determinados brotes o eventos.
- Se sugiere establecer acuerdos de ayuda mutua entre sectores para hacerle frente a desastres por eventos de salud pública.

Rol de las Organizaciones de la Sociedad Civil

IDRL Arts. 3.1; 4.3 c; y 8.1.

Principios y reglas para la ayuda en Desastres del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Rol de la Cruz Roja Colombiana

En Colombia existen diversas normas bajo las cuales se enmarcan las actuaciones de la Cruz Roja Colombiana.

La Cruz Roja Colombiana fue fundada en 1915 y reconocida mediante las Resoluciones Ejecutivas del 22 de febrero de 1916 y noviembre 6 de 1928.

Mediante Ley 142 de 1937 “se fija los derechos y deberes de la Cruz Roja como Instituto Nacional de Asistencia y Caridad Pública”. Primera Ley en la que se le reconoce la función auxiliar de los poderes públicos a la CRC.

La Ley 49 de 1948, creó el Socorro Nacional como parte de la Cruz Roja Colombiana, con la misión de auxiliar a las víctimas de emergencias en cualquier parte del territorio nacional.

La Ley 852 de 2003 contempla disposiciones en relación con la protección y regulación de la misión y las actividades humanitarias de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana y se brindan garantías con el fin de facilitar la labor humanitaria realizada por los miembros de la Sociedad Nacional.

La Ley 875 de 2004 regula el uso del emblema de la Cruz Roja y la Media Luna Roja. Esta Ley fue parcialmente regulada mediante el Decreto 138 de 2005.

Concretamente, la Ley 875 de 2003 establece que “[...] la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana podrá colaborar con el servicio sanitario de la Fuerza Pública en acciones exclusivamente sanitarias y humanitarias, siempre que se garantice el respeto y cumplimiento de los Principios Fundamentales del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, de sus normas internas de seguridad y de acuerdo con su disponibilidad de recursos y personal [...]”⁶²

⁶² Ley 875 de 2004 art. 7.

La Corte Constitucional en Sentencia C-1191 de 2001, reconoce a la Cruz Roja como una “especial entidad de utilidad común”.

En cuanto al rol de la Cruz Roja Colombiana en la estructura de Prevención y Atención de Desastres, es preciso señalar que hace parte de:

- Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres, en virtud del artículo 2 numeral 9 del Decreto-Ley 919 de 1989.
- Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, Art 53 DL 919 de 1989, adicionado por el Decreto 350 de 1999, modificado por el artículo 7° del Decreto 4702 de 2010⁶³.
- Comité Técnico Nacional, Art 55 Decreto- Ley 919 de 1989
- Comité Operativo Nacional para la Atención de Desastres, Art 56 Decreto- Ley 919 de 1989
- Comités Regionales y Locales para la Prevención y Atención de Desastres, Art 60 literal e) Decreto-Ley 919 de 1989.
- Se contempla, además, una disposición específica sobre el Socorro Nacional como dependencia de la Cruz Roja que, en armonía con sus principios, cumplirá las actividades asignadas en el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres-PNPAD, Art. 69 DL 919 de 1989.

Antes del Decreto 4702 de 2010 que modificó la estructura del Fondo Nacional de Calamidades y el Decreto-ley 4147 de 2011 la Cruz Roja Colombiana hacía parte expresa de la Junta Consultora del mismo, en virtud del artículo 70 Decreto-Ley 919 de 1989 que modificó el Art. 6 del Decreto 1547 de 1984.

En virtud de lo anterior, se puede concluir que la CRC es parte integrante del SNPAD desde su creación y, como tal desarrolla, en el marco de sus Principios Fundamentales, la misión de auxiliar a la población vulnerable. Participa de las instancias de toma de decisiones (Comité Nacional) y operativa (Comité Operativo, CLOPADS y CREPADS).

Adicionalmente, antes de las medidas *ad hoc* adoptadas en virtud del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica que constituye grave calamidad pública declarada en virtud de los decretos 4580 de 2010 (declarado exequible mediante Sentencia C-156 de 2011) y 020 de 2011 (declarado inexecutable mediante Sentencia C-216 de 2011) y del Decreto ley 4147 de 2011, la CRC aportaba su visión como entidad operativa del SNPAD al destino de los recursos del FNC.

En cuanto a la ayuda internacional que se solicite y reciba, de acuerdo con la *Guía de Actuación en Caso de un Desastre Súbito de Cobertura Nacional*, le corresponde a la CRC coordinar el sector de ayudas humanitarias nacionales e internacionales y fungir como oficina de enlace. No obstante lo anterior, en la temporada de lluvias de 2010-2011, que, como se indicó se efectuó un llamamiento internacional por parte del MRE, éste último asumió de manera exclusiva el tema de ayudas internacionales.

Otras organizaciones

De las principales virtudes del SNPAD, como se mencionó anteriormente, es su carácter: público, privado y comunitario.

En ese orden de ideas, se contempla en el artículo 2 numeral 10 la participación de entidades y personas privadas que desarrollen actividades de prevención y atención de

⁶³ Los Decretos Legislativos expedidos en virtud de la Declaratoria de Emergencia son objeto de revisión de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. El decreto 4702 fue declarado exequible mediante Sentencia C-193 de 2011

desastres y se establecen ciertas obligaciones concretas para los mismos, en especial en materia de inclusión en los contratos de la obligación de considerar el componente de prevención y atención de desastres.

Así mismo, el Decreto 93 de 1998, “*por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres*”, contempla el desarrollo de actividades con organizaciones de la sociedad civil y se dispone que se deben apoyar a las ONG’s y otras formas de organización y participación ciudadana para generar procesos de apropiación de procesos de prevención y atención de desastres⁶⁴.

No obstante lo anterior, los participantes en el proyecto han manifestado que las organizaciones de la sociedad civil han perdido espacios de participación en materia de ayuda humanitaria y se les confunde, en muchas ocasiones, con asociaciones que tienen un talante político y no meramente humanitario. En este sentido, se considera importante desarrollar y fortalecer mecanismos y espacios para que la Sociedad Civil actúe ante un desastre y pueda efectuar el seguimiento a las autoridades y poner de presente el cumplimiento o incumplimiento del plan de contingencia y si no se contaba con uno, ponerlo de presente.

Adicionalmente, permitirle a la Sociedad Civil poner de presente el cumplimiento o no de las responsabilidades de las entidades territoriales en materia de gestión del riesgo.

Recomendaciones

- Se considera importante que entidades como la CRC que, desde un principio han hecho parte de las diferentes instancias del SNPAD y del FNC, figura ésta que recoge los recursos para llevar a cabo las acciones de aquél en las etapas de prevención, respuesta y recuperación, continúen haciendo parte activa de los mismos, aportando sus capacidades para llevar a cabo su misión.
- Dar cumplimiento efectivo a lo contemplado en el PNPAD, en términos de fortalecer las instancias del SNPAD y, entre otros a la Defensa Civil, Sistema Nacional de Bomberos y a la CRC.
- Fortalecer el SNPAD para incluir de manera más activa a las Organizaciones de la Sociedad Civil y empoderar aún más a las comunidades, no como medidas *ad hoc* para una situación particular, sino como un componente estructural del mismo.
- Fortalecer el rol de las comunidades en materia de gestión del riesgo, no sólo como los beneficiarios sino como co-gestores de sus propios procesos de desarrollo.

Estatus legal de organizaciones internacionales y organizaciones sin ánimo de lucro extranjeras en Colombia

Generalidades

Colombia es parte de las Convenciones de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961 y sobre Relaciones Consulares de 1963.

Mediante Ley 17 de 1971, se aprobó por parte del Congreso la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares y entró en vigencia para el Estado colombiano el 6 de septiembre de 1972.

⁶⁴ Art 7 numeral 4.4 del Decreto 93 de 1998

Por su parte la Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas fue aprobada por el Congreso mediante Ley 6 de 1972 y entró en vigor para el Estado colombiano el 5 de abril de 1973.

Éstas y otras convenciones como la Convención de Viena sobre la Representación de los Estados en sus Relaciones con las Organizaciones Internacionales de Carácter Universal de 1975 (no ha entrado en vigor)⁶⁵ y la Convención sobre Misiones Especiales de 1969, reconocen la inmunidad de jurisdicción para los agentes diplomáticos, consulares, representantes de los Estados ante Organismos Internacionales y representantes en misiones especiales.

Estatus de Agencias de Naciones Unidas

Colombia es parte de la *Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas* de 1946 adhesión aprobada mediante Ley 62 de 1973 vigente desde el 6 de agosto de 1974.

Con base en esta Convención se han establecido los privilegios e inmunidades para los representantes de algunas agencias del Sistema de Naciones Unidas, en acuerdos particulares que han negociado con el Estado colombiano. Un ejemplo es el Acuerdo Básico entre el Gobierno de Colombia y el Programa Mundial de Alimentos Naciones Unidas/FAO, sobre Asistencia del Programa Mundial de Alimentos de 1969, el cual en el artículo V numeral 2 establece que:

“[...] El Gobierno concederá todos los privilegios e inmunidades contenidos en la *Convención General sobre Privilegios e Inmunidades aprobada por la Asamblea General de Naciones Unidas* [...]”.

Así mismo, el Convenio entre el Gobierno de Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- PNUD de 1974 establece en el artículo IX que se le aplicarán al PNUD las disposiciones de la *Convención sobre Privilegios e Inmunidades de las Naciones Unidas*.

En el artículo III del *Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Gobierno de Colombia acerca del Establecimiento de una Oficina Regional de la ONUDI en Colombia* de 2000, se establece en el artículo III de dicho acuerdo que el Gobierno de Colombia aplicará a esa Organización, a sus fondos, bienes y haberes y a los funcionarios extranjeros en el país las disposiciones de la Convención sobre Prerrogativas e inmunidades de Naciones Unidas. Además al Director Regional y Representante se le reconocen las prerrogativas de los miembros de misiones diplomáticas.

Las prerrogativas e inmunidades del Convenio de 1946 se pueden resumir de la siguiente manera:

- Los bienes y haberes gozan de inmunidad contra todo procedimiento judicial. Inviolabilidad de los locales.
- Facilidades de comunicación no menos favorables que aquellas acordadas con otros gobiernos o misiones diplomáticas.
- Inmunidad contra detención o arresto personal y embargo del equipaje
- Inmunidad contra todo proceso judicial respecto al ejercicio de las funciones.
- Exención de impuestos.

⁶⁵ http://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=III-11&chapter=3&lang=en

Las inmunidades se conceden con el fin de salvaguardar la independencia en el ejercicio de las funciones de los beneficiarios.

Mediante Ley de la República se pueden conceder inmunidades y privilegios a otras Organizaciones Intergubernamentales.

De otra parte, Colombia es parte de la *Convención sobre Asistencia en caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica* de 1986, la cual fue aprobada mediante Ley 766 de 2002, declarada exequible mediante Sentencia C-254 de 2003, promulgada mediante Decreto 3971 de 2005 y entró en vigor para Colombia 23 de julio de 2005.

En esta convención se establecen inmunidades y facilidades para el cumplimiento de la asistencia al personal del Estado Parte y al personal que actúe en su nombre que hayan sido debidamente notificados al Estado solicitante.

Los privilegios e inmunidades se resumen de la siguiente manera:

- Inmunidad de prisión o arresto en asuntos de la jurisdicción penal, civil y administrativa por acción u omisión en el cumplimiento de los deberes.
- Exención de impuestos, derechos u otros gravámenes en el desempeño de la ayuda excepto aquellos ya incluidos en los bienes y servicios.
- Exención de impuestos, derechos u otros gravámenes en relación con los equipos que se importen para prestar la asistencia.
- Inmunidad de embargo de los bienes para prestar la asistencia.
- Facilidad para la salida de los equipos ingresados para prestar la ayuda.
- Facilidad para la entrada al Estado solicitante, para la permanencia y salida de personal del Estado que presta asistencia.

Entrevistas con algunas personas de Naciones Unidas y agencias de cooperación muestran que no se tiene muy claro cómo se aplica la inmunidad de jurisdicción.

Organizaciones de la Sociedad Civil con domicilio en el exterior

La Constitución Política de Colombia en el artículo 103⁶⁶ establece que el Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones benéficas o de utilidad común no gubernamentales.

El Código Civil Colombiano en el artículo 633 distingue solo dos clases de personas jurídicas, a saber: las corporaciones y las fundaciones de beneficio público.

“[...] Artículo 633: Se llama persona jurídica, una persona ficticia, capaz de ejercer derechos y contraer obligaciones civiles, y de ser representada judicial y extrajudicialmente.

Las personas jurídicas son de dos especies: corporaciones y fundaciones de beneficencia pública.

Hay personas jurídicas que participan de uno y otro carácter [...]”

Por su parte, las personas jurídicas de derecho privado con domicilio en el exterior, deberán registrarse en el Ministerio del Interior y de justicia de acuerdo con el artículo 48 del Código de Procedimiento Civil que establece:

⁶⁶ El Estado contribuirá a la organización, promoción y capacitación de las asociaciones profesionales, cívicas, sindicales, comunitarias, juveniles, benéficas o de utilidad común no gubernamentales, sin detrimento de su autonomía con el objeto de que constituyan mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de la gestión pública que se establezcan.

“[...] Representación de Personas Jurídicas Extranjeras: Las personas Jurídicas extranjeras de derecho privado con domicilio en el exterior, que establezcan negocios permanentes en Colombia, deberán constituir en el lugar donde tengan tales negocios, apoderados con capacidad para representarlas judicialmente.

Con tal fin se protocolizará en la Notaría del respectivo circuito, prueba idónea de la existencia y representación de dichas personas jurídicas y del correspondiente poder.

Un extracto de los documentos protocolizados se inscribirá en el registro de comercio del lugar, (Cámara de Comercio) si se tratare de una sociedad, y en los demás casos; en el Ministerio de Justicia y del Derecho, hoy Ministerio del Interior y de Justicia [...]”.

A nivel interno, el Decreto 4530 de 2008 le asigna la función de efectuar el registro a la Dirección Jurídica.

Para la inscripción se deben presentar los siguientes documentos:

- Copia del acta de constitución de la entidad registrada ante la autoridad competente del país.
- Copia de los estatutos de la ONG en los que se especifique que pueden abrir sucursales en otros Estados
- Acta de la Asamblea donde se designe al representante legal en Colombia y conste quienes son los miembros de la Junta Directiva
- Poder en original que se le otorga al representante legal
- Los documentos deben estar apostillados o legalizados, según corresponda
- El Representante legal deberá nombrar un apoderado para que lo represente jurídicamente.
- Si los documentos se encuentran en idioma diferente al castellano, deberán estar traducidos a ese idioma.

Los anteriores documentos deben estar protocolizados mediante escritura pública que se anexa a la solicitud dirigida al MIJ- Área Jurídica.

El funcionario que recibe la solicitud, tiene 15 días hábiles para analizarla y si cumple con los requisitos, expedir acto administrativo de inscripción. Si no se cumple con los requisitos se devuelve indicando las falencias para que se vuelva a presentar cuando se completen los requisitos⁶⁷.

Si la solicitud cumple con los requisitos, se le comunica al interesado que debe acudir a notificarse del registro dentro de los 5 días hábiles siguientes. Una vez surtida la notificación, se registra en la base de datos de entidades extranjeras sin ánimo de lucro con domicilio en el exterior del Área Jurídica del MIJ.

El trámite ante el MIJ no tiene costo, ahora bien la protocolización mediante escritura pública sí tendría costo.

Empresas

En caso de que empresas privadas quieran prestar ayuda en caso de desastre, para poder tener ciertas facilidades en materia arancelaria y tributaria, sus donaciones deben canalizarse por medio de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el FNC.

⁶⁷ Los pasos y requisitos para el trámite de inscripción y reconocimiento de personería jurídica de entidades sin ánimo de lucro extranjeras se puede consular en: <http://www.gobiernoonlinea.gov.co/tramite.aspx?traID=3300>

Recomendaciones

- Si bien existe un manual de acceso a la cooperación de fuentes no oficiales⁶⁸ en la que se encuentra información sobre las diferentes organizaciones no gubernamentales y sus líneas de ayuda, se recomienda utilizar la información allí contemplada para efectuar un catálogo de organizaciones dedicadas específicamente a la ayuda en las etapas de socorro y recuperación inicial.
- Crear un registro nacional anticipado o un pre-registro para aquellas organizaciones sin ánimo de lucro con domicilio en el extranjero, organizaciones internacionales y empresas privadas que si bien no tienen actividades permanentes en Colombia, en caso de necesitarlo podrían y les interesaría prestar ayuda en el país y que, además, cumplan con los requisitos de elegibilidad.
- Establecer criterios de elegibilidad, basados en los principios de la ayuda humanitaria, los estándares internacionales vigentes, el derecho internacional y nacional aplicable, en lo posible en la observancia de las costumbres locales, en capacidad técnica, cuenten con personal capacitado, suministren información transparente y oportuna, entre otros.
- Este registro debería permanecer actualizado constantemente y, para el efecto, se sugiere establecer un canal de comunicación entre la Oficina Jurídica del MIJ, encargada de registrar a las organizaciones sin ánimo de lucro extranjeras que establezcan actividades permanentes en el país y la APC, así como con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el MRE.
- A las organizaciones pre-registradas, una vez en el país, deberían presentar los documentos para registrarse en el MIJ y tener acceso mientras se surte el trámite que, en todo caso debería ser lo más expedito posible, a facilidades legales necesarias para llevar a cabo las operaciones de socorro, tales como obtener los visados y permisos de trabajo para el personal humanitario, facilidades de importación de los bienes y equipos, posibilidad de abrir cuentas bancarias, suscribir contratos, contratar personal local, etc.
- Se recomienda monitorear de el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad preestablecidos por parte de las organizaciones a las que se les concedieron facilidades para su operación y, establecer responsabilidades por el no cumplimiento de las mismas. Para este punto es clave involucrar a los órganos de control e informar a las comunidades beneficiarias para que hagan el respectivo seguimiento.

Arreglos de Aduana para la Llegada de Bienes de Ayuda para Desastres

Directrices IDRL:

17. 1: Con respecto a los bienes y el equipo para el socorro en casos de desastre y la recuperación inicial exportados o importados por los Estados y las organizaciones humanitarias que presten asistencia elegibles, o en nombre de éstos, Los Estados de tránsito y afectados deberían:

- a. Exonerarlos de todos los derechos aduaneros, impuestos, aranceles o tasas gubernamentales;
- b. Exonerarlos de todas las restricciones de exportación, tránsito e importación
- c. Simplificar y reducir al mínimo la documentación exigida para la exportación, el tránsito y la importación;

⁶⁸ http://www.accionsocial.gov.co/documentos/992_Manual_de_Acceso_a_la_Cooperación_ONG.pdf

d. Autorizar la reexportación del equipo o los bienes no utilizados que sean de propiedad del Estado o la organización humanitaria que presta asistencia y que estos deseen conservar.

Generalidades

Si bien Colombia es parte del Consejo de Cooperación Aduanera, el cual adoptó el nombre de Organización Mundial Aduanera en 1994 desde el 1 de julio de 1993⁶⁹, no ha ratificado la Convención de Kyoto (suscrita en 1973, enmendada en 1999) sobre simplificación y armonización de procedimientos aduaneros, así como tampoco ha ratificado la Convención sobre importación temporal de equipo profesional de 1962.

Ahora bien, la Comunidad Andina, de la cual Colombia es Estado Miembro, mediante Decisión 618 de julio 15 de 2005, acuerda la incorporación progresiva en las normas comunitarias sobre armonización en materia aduanera del Anexo General del Protocolo de Enmienda al Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de Regímenes Aduaneros, Convenio de Kyoto.

Así mismo, en esta decisión se establece que los anexos específicos serán considerados como referencia para la elaboración de la Decisión sobre Armonización de Regímenes Aduaneros.

El Convenio de Kyoto contiene en los anexos específicos B.3 y J.5 disposiciones y recomendaciones sobre el ingreso de bienes en situaciones de desastre.

De otra parte, como se mencionó anteriormente, Colombia es Estado Parte de la Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica de 1986, la cual, en materia de ingreso de bienes para atender la emergencia establece que se deberán otorgar exención de impuestos derechos u otros gravámenes a los mismos.

Existen tres regímenes aduaneros en Colombia: El de importación, exportación y tránsito, contemplados en el Estatuto Aduanero expedido mediante Decreto 2685 de 1999.

En el Estatuto vigente, se establece el régimen de importación y exportación de bienes y servicios, así como las personas jurídicas y naturales habilitadas para efectuar los trámites y operaciones pertinentes.

El Decreto 2685 de 1999 ha sido regulado mediante la Resolución 4240 de 2000 de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales⁷⁰, la cual a su vez, a sido modificada y adicionada por Resoluciones posteriores expedidas por esa misma entidad.

En materia de importaciones en caso de desastre o calamidad pública, el artículo 204, modificado por el Decreto 1012 de 2004 establece que la DIAN podrá autorizar sin trámite previo alguno, la entrega directa al importador de determinadas mercancías que ingresen como auxilio para damnificados de catástrofes o siniestros, por su especial naturaleza o porque respondan a la satisfacción de una necesidad apremiante.

El Decreto 1012 de 2004 modificó el precitado Artículo 204 del Estatuto aduanero, con el fin de facilitar el ingreso de donaciones destinadas a Acción Social, hoy APC y Departamento Administrativo de la Prosperidad Social y a la hoy denominada Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.

⁶⁹ Consultado en la pág: <http://www.wcoomd.org/files/1.%20Public%20files/PDFandDocuments/Conventions/SG0163E1.pdf3>

⁷⁰ Artículo 3 numeral 11 del Decreto 4048 de 2008 la DIAN tiene como función actuar como autoridad doctrinaria y estadística en materia aduanera y de control cambiario por importación y exportación de bienes y servicios.

En caso de que la entrega urgente corresponda a la especial naturaleza del bien o a la satisfacción de una necesidad apremiante, se causan los tributos aduaneros correspondientes y se podrá exigir la garantía para la finalización de los trámites de importación.

Ahora bien, las mercancías ingresadas mediante la modalidad de entrega urgente destinada a los damnificados por catástrofe o siniestro, que se encuentren clasificadas en los capítulos 84 a 90 del Arancel de Aduanas, deberán reexportarse o someterse a la modalidad de importación que corresponda una vez hayan cumplido el fin para el cual fueron ingresadas al país.

Los bienes clasificables en los capítulos 84 a 90 de Arancel de aduanas contemplado en el Decreto 4589 del 27 de diciembre de 2006, corresponde a las siguientes mercancías:

Capítulo 84: Reactores nucleares, calderas, máquinas, aparatos y artefactos mecánicos; partes de estas máquinas o aparatos.

Capítulo 85: Máquinas, aparatos y material eléctrico, y sus partes; aparatos de grabación o reproducción de sonido, aparatos de grabación o reproducción de imagen y sonido en televisión, y las partes y accesorios de estos aparatos.

Capítulo 86: Vehículos y material para vías férreas o similares, y sus partes; aparatos mecánicos (incluso electromecánicos) de señalización para vías de comunicación.

Capítulo 87: Vehículos automóviles, tractores, velocípedos y demás vehículos terrestres, sus partes y accesorios

Capítulo 88: Aeronaves, vehículos espaciales, y sus partes.

Capítulo 89: Barcos y demás artefactos flotantes.

Capítulo 90: Instrumentos y aparatos de óptica, fotografía o cinematografía, de medida, control o precisión; instrumentos y aparatos medicoquirúrgicos; partes y accesorios de estos instrumentos o aparatos.

Así mismo, de acuerdo con el artículo 204 del Decreto 2685 de 1999, pueden ser objeto de entrega directa al importador, sin trámite previo alguno como mercancía que ingresa como auxilio para damnificados de catástrofes o siniestros:

“[...]”

a) *Los bienes donados a favor de entidades oficiales del orden nacional por entidades o gobiernos extranjeros, en virtud de convenios, tratados internacionales o interinstitucionales o proyectos de cooperación y de asistencia celebrados por estas;*

b) *Las importaciones de mercancías realizadas por misiones diplomáticas acreditadas en el país, que serán entregadas en comodato a entidades oficiales del orden nacional, las cuales podrán reexportarse o someterse a la modalidad de importación que corresponda;*

c) *Las mercancías destinadas a entidades oficiales que sean importadas en desarrollo de proyectos o convenios de cooperación o asistencia internacional, por organismos internacionales de cooperación, o por misiones diplomáticas acreditadas en el país;*

d) *Los bienes donados a favor de la Red de Solidaridad Social, para el desarrollo de su objeto social, por una entidad extranjera de cualquier orden, un organismo internacional o una organización no gubernamental reconocida en su país de origen. Los bienes así importados al territorio aduanero nacional no podrán ser objeto de comercialización.*

Parágrafo. Si la entidad oficial destinataria de los bienes a que se refiere el literal c) del presente artículo llegare a enajenarlos a personas naturales o jurídicas de derecho privado, deberán someterse a la modalidad de importación que corresponda y con el pago de los tributos aduaneros a que hubiere lugar [...].

En relación con la prestación de servicios de aduanas, se destaca que el mismo se presta las 24 horas del día, los 7 días de la semana, para lo cual, de acuerdo con el artículo 6 del decreto 2685 de 1999:

“[...]

Artículo 6. Medidas y procedimientos de contingencia.

La Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales dispondrá de los procedimientos y desarrollos informáticos y de comunicaciones que garanticen la prestación continua e ininterrumpida del servicio aduanero y de los mecanismos de control previstos en este Decreto, a través de los procesos automatizados establecidos en el mismo [...].

En situaciones de desastre, de acuerdo con el actual Estatuto Aduanero, los consignatarios de las entregas urgentes pueden actuar como declarantes de manera personal y directa o mediante apoderado debidamente constituido, ante las autoridades aduaneras para adelantar los procedimientos necesarios para la importación, exportación o tránsito de la ayuda según corresponda⁷¹. Así mismo, de acuerdo con el artículo 90, la DIAN, por razones debidamente motivadas podría permitir la llegada de medios de transporte por lugares no habilitados o en días y horas no señalados.

El artículo 391 del Decreto 2685 de 1999 establece que para las entregas urgentes y de socorro que ingresen como auxilios para damnificados de catástrofes o siniestros destinadas a entidades técnicas o de socorro del SNPAD, que se sometan a alguna modalidad de tránsito aduanero tendrán un trato preferencial para su despacho y no deberán constituir garantías por los tributos aduaneros suspendidos y podrán ser transportados en cualquier medio de transporte público o perteneciente a estas entidades.

El artículo 126 de la Resolución 4240 de 2000 contempla que los bienes, para tener la calidad de auxilios para damnificados por catástrofes deberá estar consignada a nombre de entidades públicas o instituciones privadas de beneficencia sin ánimo de lucro y deberán destinarse al restablecimiento de la normalidad o a la distribución gratuita de los damnificados.

Es preciso tener en cuenta que si se le da un destino diferente, se deberán pagar los aranceles correspondientes.

Ahora bien, de acuerdo con lo expresado, una organización sin ánimo de lucro extranjera que no se encuentre previamente registrada no podría ser consignataria de las ayudas.

⁷¹ Artículo 10. Decreto 2685 de 1999 “[...] Declarantes. Podrán actuar ante las autoridades aduaneras como declarantes con el objeto de adelantar los procedimientos y trámites de importación, exportación o tránsito aduanero

(...) **Artículo 90. Arribo del medio de transporte.** Todo medio de transporte que llegue al territorio aduanero nacional o que se traslade de una parte del país que goce de un tratamiento especial a otra que no lo tenga, deberá arribar por los lugares habilitados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, en los términos en que se confiera tal habilitación. Por circunstancias especiales debidamente motivadas, la autoridad aduanera en su respectiva jurisdicción, podrá autorizar la entrada de medios de transporte por lugares no habilitados o en días y horas no señalados.

¹² Los consignatarios de las entregas urgentes que ingresen como auxilios para damnificados de catástrofes o siniestros, por su especial naturaleza o porque respondan a la satisfacción de una necesidad apremiante, quienes podrán actuar de manera personal y directa o a través de apoderado debidamente constituido [...].”

Adicionalmente, de acuerdo con los artículos 125, 126 y 127 de la Resolución 4240 de 2000:

“[...] El Jefe de la División de Servicio al Comercio Exterior del lugar al que llegan los auxilios para damnificados por catástrofes, ordenará dar prelación a los documentos de o manifiesto de transporte y podrá ordenar el levante de la mercancía [...]”.

Este mismo procedimiento se aplicará a los bienes:

“[...]”

a) Los bienes donados a favor de entidades oficiales del orden nacional por entidades o a gobiernos extranjeros, en virtud de convenios, tratados internacionales o interinstitucionales o proyectos de cooperación y de asistencia celebrados por éstas;

b) Las importaciones de mercancías realizadas por misiones diplomáticas acreditadas en el país, que serán entregadas en comodato a entidades oficiales del orden nacional, las cuales podrán reexportarse o someterse a la modalidad de importación que corresponda [...]”.

Una vez haya ingresado la ayuda la entidad a la que se le entregó deberá, dentro de los 2 meses siguientes a la fecha de entrega, presentar una relación de la misma a la División de Servicio al Comercio Exterior donde se efectuó el levante⁷².

Esa relación deberá, tener, como mínimo información sobre el número de documento de transporte, la fecha de llegada de la ayuda al país, la clase de bienes, cantidad y valor. Se deberá presentar la relación en original y copia⁷³.

En relación con las donaciones internacionales que se canalicen a través de Acción Social, hoy la APC y Departamento Administrativo para la Prosperidad Social⁷⁴ en la Resolución 2847 de 2007, se establece que se facilitará la nacionalización de mercancías donadas de acuerdo con las normas vigentes. Para tal fin se ha establecido el siguiente procedimiento:

El área de gestión de donaciones recibe una carta de ofrecimiento del donante en la que se debe indicar las características, estado, cantidad, y valor de los elementos. Una vez se acepte la donación se le indica al donante el procedimiento que se debe surtir⁷⁵.

El donante deberá adjuntar los siguientes documentos:

- Certificado de existencia y representación legal o documento equivalente, apostillado o legalizado.
- Carta en la que se exonera a la entidad correspondiente de los gastos de fletes, seguros, transporte, gastos en puerto y nacionalización de la donación.
- El certificado de donación y la factura no comercial expedida por el representante legal a nombre de la entidad correspondiente, debidamente apostillados o legalizados.

⁷² Resolución 4240 de 2000 artículo 127. lugar y plazo para presentar la relación. *“[...] Cuando la mercancía levantada en forma prevista en el artículo anterior, haya ingresado al país en calidad de auxilio para damnificados de catástrofes o siniestros, el usuario a quien se le entregó la mercancía, deberá presentar una relación de la misma en la División de Servicio al Comercio Exterior, o en la dependencia que haga sus veces, donde se realizó el levante, dentro de los dos (2) meses siguientes a la fecha de su entrega [...]”.*

⁷³ Resolución 4240 de 2000 artículo 128. requisitos de la relación. *“[...] La relación de la mercancía deberá presentarse en original y copia, señalando el número de documento de transporte, la fecha de llegada de la mercancía al país y describiéndola de tal forma que contenga como mínimo clase, cantidad y valor de la misma [...]”.*

⁷⁴ De acuerdo con el Decreto-ley 4152 de 2011 Arts 15.6 y 16.5 le corresponde a la APC.

⁷⁵ Para mayor información se recomienda remitirse a la Guía de Donaciones en Especie de Acción Social: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Guia_Donaciones_Especie.pdf consultada en diciembre 22 de 2010.

- La guía de transporte o conocimiento de embarque generada a nombre de Acción Social⁷⁶.

Las importaciones de donaciones a nombre de Acción Social, están exentas del pago de tributos aduaneros para su nacionalización⁷⁷ y, como vimos anteriormente, pueden ingresar mediante el mecanismo de entregas urgentes.

Facilidades específicas para la importación de equipos de telecomunicaciones

El Decreto Ley 919 de 1989, no contempla exenciones aduaneras para la importación de equipos de telecomunicaciones y, a pesar de ser Colombia Estado parte del Convenio de Tampere desde 2008, no se encontró desarrollo del mismo mediante convenios de forma simplificada, además, en el transcurso de las reuniones y talleres del proyecto IDRL, algunos funcionarios manifestaron la falta de socialización de las disposiciones del Convenio.

El artículo 15 del Decreto- ley 919 establece que la utilización de los sistemas y medios de comunicación en caso de desastres se rige por las reglamentaciones del Ministerio de Comunicaciones, hoy Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones-MINTIC.

La Ley 1341 de 2009 “*Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC–, se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones*”, establece que en caso de desastre, los proveedores de redes y servicios deberán, de forma gratuita y oportuna, poner a disposición de las autoridades las redes y servicios que se requieran y darán prelación para la transmisión que las mismas requieran efectuar. Así mismo, se dará prelación a las comunicaciones en materia de prevención de desastres y deberán suministrar a las autoridades competentes la información sobre identificación y localización del usuario para garantizar la atención en caso de desastre o emergencia.

En ocasión de la temporada de lluvias 2010-2011 y en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica, se expidió el Decreto 4829 de 2010 (declarado executable mediante Sentencia C-226 de 2011), en el cual, para garantizar la continuidad en la provisión de los servicios de telecomunicaciones, se declara la provisión de redes y servicios como de utilidad pública, los proveedores de las mismas están obligados a permitir el acceso y uso al operador que lo solicite. Así mismo, la autoridad competente podrá imponer servidumbres provisionales, en caso de negativa del proveedor.

Los predios deberán soportar las servidumbres legales necesarias para garantizar el servicio de telecomunicaciones y se debe poder construir e instalarlas.

Adicionalmente, se establece la obligación de las entidades del orden nacional y territorial deben dar prelación a la expedición de los permisos de instalación de telecomunicaciones y para otorgar dichos permisos sólo se necesita la autorización de la Secretaría de planeación municipal o distrital o de la autoridad nacional y no es necesario aportar estudios técnicos, de seguridad, entre otros.

Cabe destacar que estas facilidades aplican para la situación de emergencia decretada mediante Decreto 4580 de 2010.

⁷⁶ Artículo 18 Resolución 2847 de 2007

⁷⁷ ibídem

Disposiciones para el ingreso de alimentos

La importación y exportación de alimentos se encuentra regida por el Decreto 3075 de 1997 principalmente, aunque según la naturaleza del producto este deberá estar en cumplimiento de las condiciones mínimas de rotulado establecidas en la Resolución 5109 de 2005.

En el precitado Decreto, no se contemplan disposiciones especiales sobre el ingreso de alimentos objeto de donación, no obstante a lo anterior, el INVIMA mediante comentarios efectuados al borrador de este informe ha manifestado que:

“En cuanto a las donaciones se ha establecido un procedimiento simplificado para acelerar los trámites de importación de las mismas con el fin de inspeccionar y autorizar desde el ámbito sanitario el ingreso de medicamentos, dispositivos médicos, reactivos de diagnóstico in-vitro, productos de higiene, aseo y limpieza, alimentos y materias primas destinados al consumo humano y demás productos de competencia sanitaria.

Los alimentos objeto de donación deben cumplir con las siguientes características para que desde el punto de vista sanitario, conforme a las competencias del INVIMA, sean autorizados para su ingreso al país:

- Identificación clara del tipo de producto objeto de donación.
- Identificación de lotes que permitan hacer trazabilidad.
- Fechas de vencimiento claras que no se presten para confusiones.
- En caso de que el producto tenga un modo de preparación específico se deberá -Indicar en idioma español.
- Condiciones de conservación.
- Embalajes de primer uso.
- Otras características conforme a la naturaleza del producto.

Si según la normativa del país de origen no es obligatorio el marcado de fecha de vencimiento en el producto, este debe mencionar claramente la fecha de fabricación y debe venir acompañado de un documento emitido por el fabricante que indique la vida útil del mismo.

Conforme a los hallazgos de la inspección física sanitaria, el INVIMA emitirá un acta donde se hará constar las condiciones sanitarias y condiciones de almacenamiento encontradas en el producto y conforme a esto emitirá el concepto favorable o desfavorable según el caso.

Todas las donaciones de alimentos deben venir acompañadas de un documento donde se relacionen los alimentos, lotes y cantidades de cada uno de estos con el fin de tener claridad de los productos objeto de donación.”⁷⁸

El ICA, por su parte, es la autoridad encargada de inspeccionar y certificar el ingreso de vegetales y sus productos o animales y sus productos.

Cabe destacar que, para la emergencia por la temporada de lluvias 2010-2011 el ICA expidió una circular con el procedimiento para la importación de mercancías objeto de su inspección y certificación⁷⁹

⁷⁸ Comentarios recibidos por parte de INVIMA el 13 de mayo de 2011.

⁷⁹ Circular consultada en: <http://www.ica.gov.co/Files/pdf/PROCEDIMIENTO-PARA-ATENDER-LOS-TRAMITES-DE-IMPORTA.aspx> el 13 de abril de 2011.

En la misma se explica el procedimiento para la nacionalización de la mercancía y se establece que se trabajará las 24 horas para poder efectuar las inspecciones del caso.

Importación de donaciones de Medicamentos

Sobre el particular, la *Guía de Operación para Asistencia Mutua Frente a Desastres en los Países Andinos* contempla que si el Estado afectado solicita medicamentos deberá enviar una lista con las características de presentación, concentración entre otros, de los medicamentos que necesita. La fecha de caducidad deberá ser de al menos un año.

Por su parte, el país donante se hará responsable de mantenerlos refrigerados o en las condiciones necesarias hasta la entrega al país afectado.

Para el ingreso de donaciones internacionales de medicamentos y equipos médicos se requiere autorización previa del INVIMA que se obtiene diligenciando el formulario contemplado en la Resolución 1438 de 2005 del Ministerio de la Protección Social y anexando la información que se describe a continuación, el INVIMA cuenta con 5 días para autorizar o rechazar la donación.

La importación de donaciones internacionales de medicamentos y equipos médicos está regulada en el Decreto 919 de 2004. Se excluyen expresamente los equipos biomédicos.

De acuerdo con el precitado Decreto los medicamentos y dispositivos médicos no requieren de registro sanitario para su importación. Sin embargo, deben cumplir con los siguiente requisitos:

- Los principios activos deben estar incluidos en las normas farmacológicas o en actas de la Comisión Revisora del INVIMA y debe utilizarse de acuerdo a lo establecido por las mismas.
- Cumplir con parámetros de calidad de las normas nacionales e internacionales vigentes al momento de su ingreso.
- Tener mínimo 4 meses de vida útil.
- No pueden estar en etapa de experimentación.
- Contar con condiciones de almacenamiento adecuadas que garanticen la estabilidad del producto, incluyendo la cadena de frío cuando sea necesario
- Pueden ingresar al país con las etiquetas del país de origen y el embalaje debe ser adecuado y como mínimo debe permitir su manipulación y transporte, estar sellado, apropiada identificación del contenido, entre otros.
- Anexar copia del certificado de la autoridad del país de origen del producto está autorizado para su uso en ese territorio, incluyendo: nombre del producto, fórmula cualicuantitativa, forma farmacéutica, titular del registro y nombre del fabricante.
- Justificación epidemiológica de la donación.

Los medicamentos deben ingresar al país con un rótulo o sello que diga: “Donación, prohibida su venta” o similar.

Para la importación de medicamentos que contienen materias primas de control especial está regido por la Resolución 1478 de 2006 “*Por la cual se expiden normas para el control, seguimiento y vigilancia de la importación, exportación, procesamiento, síntesis, fabricación, distribución, dispensación, compra, venta, destrucción y uso de sustancias sometidas a fiscalización, medicamentos o cualquier otro producto que las contengan y sobre aquellas que son monopolio del Estado*”, del Ministerio de la Protección Social.

En la precitada Resolución se contemplan los medicamentos o sustancias sometidas a fiscalización que solo pueden ser importados por la Unidad Administrativa Especial del Fondo Nacional de Estupefacientes, cumpliendo un procedimiento especial⁸⁰.

Así mismo, la exportación de medicamentos y sustancias sometidas a fiscalización deben contar con autorización previa del Fondo Nacional de Estupefacientes del Ministerio de la Protección Social⁸¹.

En el artículo 6 de la Resolución *sub examine*, se contemplan los medicamentos que son de monopolio del Estado entre los que se destaca: la Morfina en todas sus presentaciones, Opio, hoja de coca y sus derivados.

Para cualquier actividad con sustancias sometidas a fiscalización o los medicamentos que las contengan las entidades públicas o privadas y las personas naturales deben estar inscritas ante el Fondo Nacional de Estupefacientes⁸². Además, la única aduana autorizada para el ingreso de materias primas y de medicamentos que contengan sustancias de control especial, es la aduana de Bogotá D.C. y la mercancía debe ser enviada vía aérea⁸³.

Las personas naturales o jurídicas deben pagar un 20% del valor CIF por conceptos de gastos de administración para poder efectuar el retiro de este tipo de mercancía⁸⁴.

En comentarios de funcionarios del INVIMA, se ha manifestado que, en caso de ser necesario, los trámites para aceptar la donación se pueden efectuar de manera más expedita. Ahora bien, en el Taller, participantes de organismos intergubernamentales expresaron que en el marco de las acciones de cooperación por la declaratoria de desastre por la pandemia del virus A(H1N1), se exigieron requisitos adicionales para la importación de tamiflú, tal como estudio de potencia, lo que ocasionó un retraso en la importación del mismo por parte de la OMS-OPS.

En el marco de la declaratoria de estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica ocasionado por la temporada de lluvias 2010-2011, se expidió el Decreto 17 de 2011⁸⁵, en el cual se adoptan medidas sanitarias para hacerle frente a la emergencia, se establece que el MPS determinará los medicamentos necesarios para proceder a su importación y el INVIMA, mediante acto administrativo motivado podrá autorizar su importación sin el lleno de todos los requisitos establecidos en situación de normalidad.

Este decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional, al considerar que se expidió cuando las facultades que otorga la declaratoria de estado de excepción habían caducado.

No obstante lo anterior, se considera pertinente mencionar los requisitos para la importación de medicamentos que establecía el Decreto 17 de 2011⁸⁶:

- Si no cuenta con registro sanitario en Colombia, adjuntar el registro de venta libre o equivalente del país de origen. Para medicamentos se debe indicar el ingrediente activo en denominación común internacional, forma farmacéutica y concentración.

⁸⁰ Art 49 Resolución 1478 de 2006 del MPS

⁸¹ Art 65 ibídem

⁸² Art 11 ibídem

⁸³ Art. 54 ibídem

⁸⁴ Art. 57 ibídem

⁸⁵ Este Decreto es objeto de análisis de constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. A la fecha de redacción de este informe el decreto base 4580 fue declarado executable en sentencia del 9 de marzo de 2011.

⁸⁶ Art 11 Decreto 17 de 2011

- Certificado de cumplimiento de buenas prácticas de manufactura aceptadas por la OMS.
- Rotulado en español con información mínima: nombre del fabricante, lote, fecha de vencimiento, condiciones de almacenamiento, condición de ingreso al país.
- Certificado de calidad del fabricante.

Los medicamentos así importados, estarán sujetos a la inspección, vigilancia y control de las autoridades sanitarias.

Se considera evidente que el que el Gobierno nacional haya expedido un decreto que buscaba reducir los requisitos para la importación de medicamentos en caso de desastres, denota la necesidad de adoptar una medida permanente sobre el tema.

Ingreso de vehículos

Directrices IDRL: Además de las facilidades descritas en el párrafo 17:

Los Estados afectados deberían conceder un reconocimiento temporal al registro y las placas de los vehículos importados por los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles, o en nombre de éstos, con destino al socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial.

Sobre el particular, cabe destacar que la importación de vehículos usados en Colombia no está permitida en parte, en virtud del Acuerdo de Complementación en Sector Automotor entre Colombia, Ecuador y Venezuela de 1999.

Así mismo la Ley 769 de 2002, “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones” en el parágrafo del artículo 37, modificado por la Ley 1281 de 2009, que solamente se podrá hacer el registro inicial de vehículos nuevos⁸⁷.

El mismo parágrafo contempla la excepción para los vehículos de bomberos, donados a cuerpos de bomberos oficiales o voluntarios por entidades extranjeras públicas o privadas.

Dichos vehículos no deben tener una vida de servicio mayor a 20 años y que estén en buenas condiciones técnico-mecánicas.

No obstante lo anterior, los vehículos usados pueden ingresar mediante la modalidad de importación temporal⁸⁸.

En efecto, se permite la importación temporal de vehículos privados conducidos por turistas sin declaración de importación siempre que estén amparados en la tarjeta de ingreso⁸⁹ u otro documento pertinente.

Así mismo, los vehículos para prestar socorro podrían entrar al territorio nacional mediante la modalidad de importación temporal para reexportación en el mismo estado, que se encuentra contemplada en el artículo 142 y siguientes del Decreto 2685 de 1999.

Esta modalidad de importación opera para determinados bienes que ingresan al país y salen en el mismo estado en el que entraron, sin perjuicio de la depreciación por

⁸⁷ Art 37 parágrafo ley 769 de 2002

⁸⁸ Art. 204 Estatuto aduanero

⁸⁹ Resolución 4240 de 2000 artículo 95. “[...] Importación temporal de vehículos de turistas y de contenedores y similares. <Artículo modificado por el artículo 27 de la Resolución 7002 de 2001. El nuevo texto es el siguiente:> Sin perjuicio de lo previsto en el artículo 144 del Decreto 2685 de 1999, la importación de vehículos de uso privado conducidos por turistas no requerirá Declaración de Importación, siempre que estén amparados en tarjeta de ingreso, libreta o carné de paso, tríptico o cualquier otro documento internacionalmente reconocido o autorizado en convenios o tratados públicos de los cuales Colombia haga parte[...]”.

su normal uso. No opera para mercancías fungibles o que no puedan ser plenamente identificadas. Los mismos se deben reexportar en el plazo señalado.

Existen dos clases de importación temporal para reexportación en el mismo estado:

De corto plazo: para los bienes que se importan para cumplir una finalidad específica. El plazo máximo es de 6 meses prorrogables por 3 meses más por la autoridad aduanera.

De largo plazo: para los bienes de capital. Plazo máximo de 5 años.

La DIAN puede ampliar los plazos si los motivos por los cuales se importó el bien así lo requieren. Se deberá obtener la autorización antes de presentar la declaración de importación.

En la Declaración de importación se debe indicar el término de permanencia y se liquidarán los tributos aduaneros a las tarifas vigentes a la fecha de la presentación y aceptación para efectos de constituir la garantía si a ello hubiera lugar.

En la Declaración de importación temporal de corto plazo no se pagarán tributos aduaneros.

En relación con la validez de las licencias de conducción extranjeras, el Código Nacional de Tránsito (Ley 769 de 2002) reconoce la validez de las licencias de conducción expedidas en otro país de los turistas o personas que se encuentren en tránsito⁹⁰.

Así mismo, los vehículos extranjeros registrados legalmente en otros países que se encuentren en el territorio nacional pueden transitar durante su permanencia autorizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la DIAN⁹¹.

En relación con los seguros para los vehículos, el artículo 42 de la ley ibídem, establece que todos los vehículos deben estar amparados por un Seguro obligatorio denominado SOAT, vigente para poder transitar por el territorio nacional incluidos los automóviles extranjeros en tránsito.

Importación de perros de búsqueda y rescate

De acuerdo con la Resolución 3382 de 2003, los perros (*canis familiaris*) y gatos (*felis catus*) domésticos no necesitan de documento zoosanitario para importación. Sin embargo, se someterán, en el sitio de ingreso al país a una revisión documental e inspección física y se les expedirá el certificado de inspección sanitaria- CIS.

Los caninos deberán estar acompañados de un certificado veterinario internacional en el que conste que el animal no presentó ningún signo clínico de rabia durante las 48 horas anteriores al embarque y los certificados de vacunación vigentes (máximo 60 días calendario) para las siguientes enfermedades:

- Rabia (virus inactivo, cuando procedan de países donde exista la enfermedad)
- Moquillo,
- Hepatitis

⁹⁰ Ley 769 de 2002 ARTÍCULO 25. LICENCIAS EXTRANJERAS. Las licencias de conducción, expedidas en otro país, que se encuentren vigentes y que sean utilizadas por turistas o personas en tránsito en el territorio nacional, serán válidas y admitidas para conducir en Colombia durante la permanencia autorizada a su titular, conforme a las disposiciones internacionales sobre la materia.

⁹¹ Ley 769 de 2002 ARTÍCULO 41. VEHÍCULOS EXTRANJEROS. Los vehículos registrados legalmente en otros países, que se encuentren en el territorio nacional, podrán transitar durante el tiempo autorizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores y por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, teniendo en cuenta los convenios internacionales y la Ley de fronteras sobre la materia.

- Leptospirosis
- Parvovirus

Para países no pertenecientes a la Comunidad Andina se debe incluir los certificados de vacunación contra parainfluenza y coronavirus.

Se debe tener en cuenta que de acuerdo a la Ley 746 de 2002 en el artículo 108 E, se menciona que dado a su alto nivel de peligrosidad, se prohíbe la importación de ejemplares caninos de las razas Staffordshire terrier, American Staffordshire terrier, Pit Bull Terrier, American Pit Bull Terrier, o de caninos producto de cruces o híbridos de estas razas.

Recomendaciones

- Se recomienda otorgar la posibilidad de importar de manea definitiva vehículos y ambulancias donadas nuevas o usadas destinadas a organizaciones de ayuda humanitaria del SNPAD y/o organizaciones sin ánimo de lucro nacionales o extranjeras elegibles para atender desastres, exentos de aranceles, impuestos, tasas entre otros. Así mismo, establecer sanciones si se destinan a otro fin.
- Agilizar los trámites para el ingreso de alimentos y medicamentos donados que cumplan con estándares internacionales. Establecer lista de medicamentos y alimentos básicos que puedan ingresar de manera fácil sin necesidad de trámites previos, siempre que cumplan con estándares internacionales y, en el puerto, aeropuerto o paso fronterizo, agilizar la inspección física sanitaria.
- Se sugiere adoptar de manera general las disposiciones en materia de importación de medicamentos se establecieron en el Decreto 17 de 2011 (declarado inexecutable), ya sean donados o adquiridos por el Estado en caso de emergencia.
- En relación con los bienes contemplados en los capítulos 84 a 90 del Arancel de Aduanas, es preciso destacar que el capítulo 87 corresponde a vehículos, automóviles por lo tanto sólo podrían entrar por un tiempo y luego deberán pasar a la modalidad de admisión temporal que corresponda, si es la modalidad de corto plazo no paga aranceles, si es de largo plazo sí debe pagar aranceles diferidos por el tiempo de permanencia que no podrá ser mayor a 5 años.
- Reconocer la licencia de conducción de personal extranjero que ingrese al país no sólo como turista o en tránsito sino de manera temporal para atender la emergencia y la etapa de recuperación.
- Desarrollar convenios en el marco del acuerdo de Tampere que faciliten el ingreso de equipos de telecomunicación y socializar ante los agentes de la aduana las disposiciones del mismo, con el fin de hacerlo efectivo.
- La información sobre los requisitos para la importación de alimentos, medicamentos, vehículos, equipos y demás deberían ser socializada con Cancillería y, en lo posible, incluirse en el llamamiento internacional que efectúe.

Gestión del personal extranjero durante el desastre o evento de salud pública

Directrices IDRL

“16.1 Con respecto al personal de socorro en caso de desastre y de recuperación inicial de los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles, los Estados afectados deberían:

conceder visados y permisos de trabajo necesarios, dentro de lo posible a título gratuito , renovables dentro de su territorio, por el plazo necesario para realizar las actividades de socorro en caso de desastre o recuperación inicial.

En las operaciones de socorro en caso de desastre, dispensar de la obligación de esos visados y permisos de trabajo o acelerar significativamente su tramitación.

Establecer procedimientos acelerados para reconocer temporalmente las calificaciones profesionales del personal médico, arquitectos e ingenieros extranjeros”.

El Decreto 4000 de 2004 regula los tipos de visa a las cuales los extranjeros que quieran ingresar al país pueden acceder. Las visas son otorgadas por el Ministerio de Relaciones Exteriores, concretamente a través de la Coordinación de Visas de esa entidad, de las Misiones Diplomáticas y de los Consulados.

Se diferencia entre la visa y el permiso de ingreso y permanencia, esté último competencia del Departamento Administrativo de Seguridad- DAS, hoy Migración Colombia.

Cabe mencionar que las funciones en materia de extranjería que desarrollaba el DAS fueron transferidas a la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia mediante Decreto –ley 4062 de octubre 31 de 2011, creada como un organismo civil de seguridad con autonomía administrativa y financiera adscrito al MRE.

La visa se entiende como la autorización concedida al extranjero para el ingreso y permanencia al país y, como se mencionó es otorgada por el MRE. El permiso de ingreso y permanencia es la autorización expedida por el Departamento Administrativo de Seguridad- DAS, hoy Unidad Administrativa Especial Migración Colombia al extranjero que no requiere visa de visitante.

Decreto-ley 4062 Artículo 4o. FUNCIONES.

Son funciones de Migración Colombia, las siguientes:

1. Apoyar al Ministerio de Relaciones Exteriores y demás instituciones del Estado en la formulación y ejecución de la Política Migratoria.
2. Ejercer la vigilancia y el control migratorio de nacionales y extranjeros en el territorio nacional.
3. Llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la verificación migratoria de los mismos.
4. Ejercer funciones de Policía Judicial, en coordinación con la Fiscalía General de la Nación, para las actividades relacionadas con el objetivo de la entidad, en los términos establecidos en la ley.
5. Capturar, registrar, procesar, administrar y analizar la información de carácter migratorio y de extranjería para la toma de decisiones y consolidación de políticas en esta materia.
6. Formular, dirigir, coordinar y evaluar los planes, programas y proyectos en materia de control migratorio, extranjería y verificación migratoria, en desarrollo y de conformidad con la política migratoria.
7. Expedir los documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos y prórrogas de permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios, permiso de ingreso, registro de extranjeros y los demás trámites y documentos relacionados con

migración y extranjería que sean asignados a la entidad, dentro de la política que para tal efecto establezca el Gobierno Nacional.

8. Recaudar y administrar los recursos provenientes de la tasa que trata la Ley 961 de 2005 modificada por la Ley 1238 de 2008 y demás disposiciones que la modifiquen o adicionen.

9. Recaudar y administrar las multas y sanciones económicas señaladas en el artículo 3o de la Ley 15 de 1968, en el artículo 98 del Decreto 4000 de 2004 y demás disposiciones que la modifiquen o adicionen.

10. Coordinar el intercambio de información y cooperación con otros organismos nacionales e internacionales, bajo los lineamientos del Ministerio de Relaciones Exteriores y las demás entidades competentes.

11. Coordinar con el Ministerio de Relaciones Exteriores, la adopción y cumplimiento de los compromisos internacionales del Estado en materia migratoria.

12. Las demás que le sean asignadas.

PARÁGRAFO. Para el ejercicio de las funciones migratorias y de extranjería, la Policía Nacional brindará a Migración Colombia la información necesaria, en especial la proveniente de las bases de datos de la Oficina Central Nacional –OCN– Interpol y de antecedentes judiciales. Así mismo, Migración Colombia debe brindar la información que requieran las demás entidades públicas para el ejercicio de sus funciones, dentro de los términos establecidos en la ley.

[...]

33. *REFERENCIAS NORMATIVAS.* Todas las referencias que hagan las disposiciones vigentes al Departamento Administrativo de Seguridad y a la Subdirección de Extranjería, que tengan relación con las funciones expresadas en el presente decreto, deben entenderse referidas a Migración Colombia.

De igual forma, las referencias que hagan las disposiciones vigentes al Departamento Administrativo de Seguridad a la Subdirección de Extranjería como asistente, integrante o miembro de Consejos, Comisiones, Juntas, Mesas u otras instancias de deliberación, relacionadas con las funciones que en el presente decreto se mencionan, deben entenderse referidas a Migración Colombia.

Así mismo, las disposiciones existentes sobre imagen institucional, uniformes, insignias y demás relacionadas con la identificación institucional de los funcionarios del DAS y de la entidad, se mantendrán vigentes hasta tanto entre en pleno funcionamiento Migración Colombia.

Cabe destacar que es discrecionalidad del Estado autorizar el ingreso y permanencia de extranjeros en el territorio nacional.

En la Resolución 5707 de 2008, modificada parcialmente por la Resolución 928 de 2009, se hace la diferencia entre nacionalidades que no requieren visa de visitante en sus categorías de visitante turista, visitante temporal y visitante técnico y, además, se determina en qué casos las Oficinas Consulares se necesita autorización para la expedición de visas por parte del MRE.

Los tipos de visa que podrían aplicar al personal humanitario se describen a continuación:

Visa Temporal de Trabajador

Se podrá otorgar al extranjero contratado por una empresa, entidad pública o privada o por una persona natural para que efectúe un trabajo o capacitación técnica⁹².

Así mismo se le puede otorgar este tipo de visa a los voluntarios y misioneros que no hagan parte de órdenes religiosas. Tiene un costo de 205 dólares y se puede otorgar hasta por dos (2) años para múltiples entradas. Se tramita por primera vez en un Consulado de Colombia en el exterior.

Algunos requisitos específicos para este tipo de visa son:

- Contrato o acto administrativo, según el caso, o *formulario “Resumen de contrato”* diligenciado, firmado y autenticado por las partes, en donde se indique el objeto del contrato, término de duración, acuerdo de vinculación, traslado o transferencia, salario, cargo, funciones, entre otros.
- Certificado de existencia y representación legal no superior a 3 meses anteriores a la solicitud. Se pueden solicitar los balances de la empresa y declaración de renta. Si el contratante es persona natural deberá acreditar solvencia económica. Este requisito no aplica para OIG, misión diplomática o consular ni, entidades del Estado colombiano.
- Acreditar idoneidad para poder ejercer en el país, mediante permiso o licencia provisional otorgada por la autoridad competente. Si no es una profesión regulada se debe aportar el título profesional autenticado, legalizado o apostillado. Para otros cargos, presentar carta de la entidad contratante o empleador responsable certificando idoneidad con base en la experiencia en el oficio o actividad a desarrollar en Colombia⁹³.

Visa Temporal Especial⁹⁴

Se le puede otorgar a los cooperantes o voluntario de una entidad sin ánimo de lucro u organización no gubernamental, o a los que un Organismo Internacional o Misión Diplomática señale que ingresa al país para llevar a cabo labores de beneficio social, asistencia o ayuda humanitaria. Para otorgar esta visa, las Oficinas Consulares deberán obtener autorización previa del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Esta visa se puede otorgar hasta por dos (2) años con múltiples entradas y tiene un costo de 175 dólares y se puede renovar en el territorio nacional antes de su vencimiento.

Ahora bien, si la persona es contratada por una ONG o entidad sin ánimo de lucro le corresponde solicitar la visa temporal de trabajador.

Los requisitos para solicitar las visas se encuentran contemplado en la Resolución 4700 de 2009, expedida por el MRE.

Para solicitar la visa temporal especial se requiere:

- Carta suscrita por el representante legal de la entidad sin ánimo de lucro, o de la organización no gubernamental, o de la misión diplomática u organismo internacional, según corresponda, indicando la actividad que el extranjero viene a desarrollar en el país, o el programa de trabajo que va a realizar especificando su duración,
- Especificar la relación entre la experiencia e idoneidad del extranjero con las actividades que desarrollará en el país.

⁹² Artículo 30.1 Decreto 4000 de 2004

⁹³ Artículo 10 Resolución 4700 de 2009

⁹⁴ Artículo 41.6 ibídem

Para autorizar el ejercicio de alguna profesión regulada en Colombia, la persona deberá cumplir con los mismos requisitos establecidos para los nacionales. En consecuencia deberá aportar documentos tales como:

- La homologación o convalidación del título profesional ante la autoridad correspondiente y/o la matrícula o tarjeta profesional.
- Carta de la entidad solicitante de la visa en la que indique que se compromete ante el Gobierno Nacional a sufragar todos los gastos durante la permanencia en Colombia y los de regreso al país de origen o al último lugar de residencia del extranjero y de su familia.
- Certificado de existencia y representación legal de la entidad sin ánimo de lucro u ONG expedido por la autoridad competente de máximo 3 meses anteriores a la presentación de la solicitud.
- Si no tiene sede en Colombia, se deberá presentar copia certificada del documento que acredite la existencia y representación, en español y legalizada o apostillada en la cual se indique que la entidad tiene una antigüedad no inferior a 5 años desde su constitución. Este documento se puede enviar al MRE cada año para soportar las solicitudes de visa. En estos casos se acepta copia simple de los precitados documentos. El MRE mantendrá informados a los consulados para facilitar el otorgamiento de las visas.

La entidad interesada puede también demostrar estatus consultivo ante el ECOSOC de Naciones Unidas para poder adelantar estos trámites⁹⁵.

Visa de visitante técnico⁹⁶

Se puede otorgar a un extranjero que quiera ingresar al país para prestar servicios técnicos urgentes a entidades públicas o privadas.

La entidad interesada debe presentar una carta de responsabilidad en la que se justifique la urgencia del servicio requerido.

Se otorga hasta por un término máximo de 180 días calendario con múltiples entradas.

Los nacionales de los Estados que no requieren visa pueden ingresar sin necesidad de esta visa hasta por un período de 45 días⁹⁷. Sin embargo, se necesita, permiso de ingreso y permanencia otorgado por el DAS.

El MRE puede otorgar visa de visitante técnico al extranjero que ingresó con permiso de ingreso y permanencia si requiere permanecer en el país por un tiempo superior a los 45 días. Se le otorgará hasta cumplir 180 días calendario. Si la urgencia requiere de la permanencia del visitante técnico por un término superior, el MRE podrá otorgar, en territorio nacional, de manera excepcional, visa temporal de trabajador.

Las personas que ingresen con este tipo de visa no podrán devengar salarios provenientes de personas naturales o jurídicas establecidas en el país⁹⁸.

El término para expedir o negar una visa es de 4 días hábiles a partir de la recepción de la solicitud por el grupo de visas del MRE.

En el caso en que los consulados y misiones diplomáticas requieran autorización para expedir visas, tendrán 3 días hábiles después de recibir la autorización para expedirla.

⁹⁵ Art 15 lit F Resolución 4700 de 2009

⁹⁶ Resolución 4700 de 2009 Art. 20 literal C.

⁹⁷ Artículos 43, 44 y 56 ibídem

⁹⁸ Artículo 46 ibídem

Si no requieren de autorización por parte del MRE tienen 3 días hábiles para expedirla desde la recepción de la solicitud.

Las ONG's, entidades sin ánimo de lucro, Misiones Diplomáticas y Organismos Internacionales que admitan a un extranjero como voluntario o cooperante, deben informar a Migración Colombia, por escrito y dentro de los 15 días calendario siguientes al ingresos o inicio de actividades. Así mismo, deben informar el fin de las mismas.⁹⁹

Los titulares de visas con vigencia superior a 3 meses, deben inscribirse en el registro de extranjeros del DAS, hoy Migración Colombia en los 15 días calendario siguientes al ingreso al país o expedición de la visa si se otorgó en el país¹⁰⁰.

Migración Colombia deberá expedir una cédula de extranjería a los titulares de visas superiores a 3 meses, excepto a los visitantes¹⁰¹.

De otra parte, para ingreso de nacionales miembros de países andinos, la Decisión 503 de 2001 establece que podrán ingresar como turistas presentando el documento nacional de identificación.

En encuesta con funcionarios del MRE y del DAS, hoy Migración Colombia, por lo general se les da prioridad a los trámites de visas de personal humanitario, si se requiere, así mismo existe la posibilidad de agilizar los trámites de visa para el ingreso de personal que se requiera.

En relación con el otorgamiento de permisos para ejercer la profesión médica, la Ley 1164 de 2007 establece que el MPS o los colegios de profesionales a los que se le haya delegado esa función, pueden expedir permisos transitorios al personal extranjero de salud que ingrese al país en misiones de carácter humanitario. El permiso transitorio se otorgará hasta por seis (6) meses, que se pueden prorrogar por justa causa¹⁰².

En caso de emergencia sanitaria el MPS podrá autorizar el ejercicio de las profesiones en el área de salud, teniendo en cuenta las necesidades y el talento humano existente en el país¹⁰³.

Mediante el Decreto 4192 de 2010, se establecen los requisitos que deben cumplir los colegios de profesionales para poder ser delegados de funciones públicas y en el artículo 21 se dispone qué permiso transitorio para el ejercicio del personal de salud extranjero no tendrá costo para el solicitante, en los siguientes términos:

“[...]

Requisitos y procedimiento para otorgar permiso de ingreso a personal de salud extranjero. La solicitud del permiso transitorio para el ejercicio de personal extranjero en salud será presentada ante el colegio delegatario correspondiente a cada profesión o, en ausencia de este, ante el Ministerio de la Protección Social, por el organismo o institución que asuma la responsabilidad de las actividades realizadas por dicho personal, en la que se indique:

1. Objeto, población a atender y fechas de inicio y finalización de la misión.
2. Nombre, identificación y perfil de los profesionales de la salud que harán parte de la misión, anexando copia de pasaporte y autorización del ejercicio vigente del respectivo país.

⁹⁹ Art. 84 ibídem

¹⁰⁰ Art. 74 ibídem

¹⁰¹ Art. 77 ibídem

¹⁰² Arts. 10 literal c) y 18 parágrafo 3 Ley 1164 de 2007

¹⁰³ Art 18 parágrafo 4 Ley 1164 de 2007

Profesión u ocupación del área de la salud y contendrá la siguiente información:

1. Nombres y apellidos completos del profesional o auxiliar del área de la salud.
2. Tipo y número de documento de identidad, que será el número de la tarjeta.
3. Título u ocupación del área de la salud.
4. Título de la especialidad o especialización, cuando se aporten los documentos que lo acrediten.
5. Fotografía del titular.
6. Nombre de Institución que otorgó el diploma o el certificado de aptitud ocupacional.
7. Espacio para la firma del titular de la tarjeta.
8. Nombre del colegio profesional que la otorga.
9. Fecha de inscripción en el Rethus.

Parágrafo. Las características físicas y de seguridad de la tarjeta serán establecidas por el Ministerio de la Protección Social. [...]"

Cabe precisar que el RETHUS es sistema de información del MPS para la inscripción del talento humano en salud.

Una vez se haya otorgado el permiso transitorio, se debe contratar un seguro colectivo de responsabilidad civil por el tiempo que dure la misión y por 12 meses adicionales para cubrir posibles indemnizaciones a pacientes o terceros por las actividades del personal extranjero autorizado a ejercer en el país¹⁰⁴.

Cabe mencionar que la ley 842 de 2003 regula el ejercicio de la profesión de ingeniería y la ley 435 de 1998 regula el ejercicio de la profesión de arquitectura

En cuanto a la convalidación de títulos profesionales y de post-grado, el trámite se surte ante el Ministerio de Educación Nacional siguiendo el procedimiento contemplado en la Resolución 5547 de 2005, el cual puede tardar entre 2 y 5 meses dependiendo del caso y el costo de la convalidación de títulos de pregrado es de 397.600 pesos y 446.300 pesos para postgrado (USD 220 y 247) respectivamente.

En relación con los voluntarios colombianos, su actividad estaría regida por la Ley 720 de 2011, por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos.

De otra parte, se reitera en este punto que Colombia es parte de la *Convención sobre Asistencia en caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica* de 1986, la cual dispone que el Estado Solicitante debe facilitar el ingreso de el personal de asistencia del Estado que envía la ayuda.

En relación con la apertura de cuentas bancarias, se requiere que el extranjero presente su cédula de extranjería, así como un soporte de la procedencia de sus ingresos, entre otros requisitos.

En cuanto a los procesos de emigración e inmigración en cabeza de Migración Colombia dicha entidad cuenta con 34 puestos de control migratorio, establecidos mediante la Resolución 363 del 22 de marzo de 2011 y distribuidos de la siguiente manera:

¹⁰⁴ Artículo 23 decreto 4192 de 2010

- Aéreos: 15
- Terrestres: 5
- Marítimos: 13
- Fluviales: 1

En caso de ser necesario, el Director del DAS puede organizar nuevos puestos de control migratorio.

Recomendaciones

- Eximir de costos de visado al personal humanitario que ingrese para prestar ayuda humanitaria en virtud de un desastre, sea que ingrese como trabajador, voluntario, entre otros.
- Agilizar los procedimientos de visado y registro ante Migración Colombia
- Para la etapa de socorro, se sugiere establecer un mecanismo expedito que permita obtener la visa de trabajador temporal para el personal de ayuda humanitaria sin necesidad de autorización por parte de agremiaciones de profesionales o similar.
- Facilitar la apertura de cuentas por parte del personal extranjero que ingrese al país para prestar ayuda humanitaria.

Transporte durante el desastre

Directrices IDRL

19. 1: Los Estados de origen y de tránsito y los Estados afectados deberían conceder permiso, sin demora excesiva, para la circulación rápida de naves, aeronaves y vehículos terrestres operados por un Estado que presta asistencia o una organización humanitaria que presta asistencia elegible, o en nombre de éstos, con el fin de transportar socorro en casos de desastre o asistencia para la recuperación inicial y, dentro de lo posible, exonerarlos de los derechos aplicables.

2. en particular, deberían conceder permiso de sobrevuelo, el aterrizaje y el despegue de aeronaves. También deberían autorizar la operación de esas aeronaves dentro del territorio del Estado afectado cuando ello sea necesario para la distribución de la asistencia”

En el Decreto Ley 919 de 1989, no se contempla de manera expresa exenciones al pago de peajes, tasas de sobrevuelo, aterrizaje, y despegue de aeronaves que traigan o lleven artículos de ayuda. Tampoco se hace mención a las tasas portuarias, entre otras, que normalmente deben sufragar los buques y aeronaves.

En Colombia, el Ministerio de Transporte es la entidad encargada de planear, promover y regular la política del país en materia de transporte, tránsito e infraestructura de los modos de transporte marítimo, aéreo, fluvial, férreo y carretero¹⁰⁵.

En materia de transporte en general (aéreo, marítimo, fluvial y ferroviario), la Ley 105 de 1993 “Por la cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones” y la Ley 336 de 1996 que constituye el Estatuto General de Transporte.

¹⁰⁵ Decreto 87 de 2011 de 2003

Cabe destacar que principalmente existen carreteras, puertos marítimos y aeropuertos, a cargo de la Nación y de entidades territoriales, los cuales además pueden estar bajo el contrato de concesión.

El artículo 21 de la Ley 105 de 1993, modificado parcialmente por la Ley 787 de 2002, establece que para la construcción y conservación de la infraestructura de transporte a cargo de la Nación, se cobrarán peajes, tarifas y tasas sobre el uso de las obras de infraestructura de transporte, así como los servicios accesorios que se presten.

Ahora bien, en el literal b) del precitado artículo se exceptúan del cobro de peajes, tarifas y tasas a: *“las maquinas extintoras de incendios de los cuerpos voluntarios y oficiales de bomberos, ambulancias de la Cruz Roja, Defensa Civil, Hospitales Oficiales, Vehículos de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, vehículos oficiales del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario, Inpec, vehículos oficiales del (DAS) Departamento Administrativo de Seguridad y de las demás instituciones que prestan funciones de Policía Judicial”*.

Para tener acceso a las exenciones, es necesario que los vehículos estén plenamente identificados con emblemas, colores y distintivos de las entidades a las que pertenecen.

Esta exención aplica también a las vías que han sido concesionadas¹⁰⁶.

Cabe precisar que este artículo hace mención a la infraestructura de transporte nacional, es decir, a la red nacional de carreteras, puertos fluviales de interés nacional, los puertos públicos marítimos de propiedad de la Nación, los puentes construidos sobre accesos viales en zonas de fronteras y los viaductos túneles, puentes y accesos en general a las capitales de departamentos, distritos y municipios¹⁰⁷.

Para las demás vías, se faculta mediante esta ley para que las entidades territoriales establezcan exenciones a los vehículos antes mencionados.

Transporte Marítimo

En cuanto al manejo del transporte aéreo y marítimo el Decreto -Ley 919 de 1989, establece que le corresponderá a las Fuerzas Militares:

- El aislamiento y la seguridad aérea,
- El control aéreo y
- La atención de puertos y helipuertos¹⁰⁸

En términos generales, como se mencionó anteriormente, el Ministerio de Transporte es la autoridad encargada de formular, implementar y regular la política económica en materia de transporte en el país.

¹⁰⁶ Cabe destacar el siguiente aparte de la Sentencia C-508 de 2006 mediante la cual se estudia la exequibilidad del literal b) del artículo 21 de la Ley 105 de 1993 tal como quedó modificada por la 787 de 2002 “[...] Ahora bien, dado que el cobro del peaje, constituye un derecho del contratista concesionario, derivado del contrato de concesión, la entidad pública concedente (Nación, Distrito, Departamento o Municipio), no puede exonerar su pago, a no ser que la ley lo autorice. Es decir que en cualquier circunstancia la obligación del pago del peaje, la fijación de su monto y la exoneración de su pago, bien sea que el Estado asuma directamente la responsabilidad de la construcción y mantenimiento de las obras, o que la haga a través de la celebración de contratos de concesión, es materia que corresponde regular única y exclusivamente al Legislador. Y esa potestad habrá de ejercitarse de conformidad con las reglas que emanan de la propia Constitución, como ya se ha señalado; es decir considerando que la regla general en esta materia es el deber de contribuir al sostenimiento del Estado y que solo por excepción puede el legislador prever excepciones [...]”. (Subrayado fuera del texto)

¹⁰⁷ Artículo 12 ley 105 de 1993

¹⁰⁸ Art 63 Decreto ley 919 de 1989

Adicionalmente, en materia marítima en Colombia existe la Dirección General Marítima- DIMAR, dependencia del Ministerio de Defensa Nacional.

Las funciones de la DIMAR se encuentran reguladas en el Decreto – Ley 2324 de 1984 y se destacan:

- Coordinar con la Armada Nacional el control del tráfico marítimo.
- Dirigir y controlar las actividades relacionadas con la seguridad de la navegación en general, la seguridad de la vida humana en el mar, la búsqueda y salvamento marítimos y fijar la dotación de personal para las naves.
- Autorizar la operación de las naves y artefactos navales en aguas colombianas.
- Autorizar y controlar las actividades relacionadas con el arribo, atraque, maniobra, fondeo, remolque y zarpe de las naves y artefactos navales; practicar la visita de recepción a puerto colombiano a las naves y artefactos navales a través de las Capitanías de Puerto.
- Dirigir y controlar las actividades del transporte marítimo internacional y de cabotaje, público o privado; asignar, modificar o cancelar rutas y servicios u establecer las condiciones para la prestación de los mismos
- Autorizar las tarifas de fletes para transporte marítimo internacional, de cabotaje y las tarifas de pasajeros para embarcaciones de turismo¹⁰⁹.

A nivel internacional, Colombia es parte de la Organización Marítima Internacional ya que mediante Ley 6 de 1974 aprobó el convenio constitutivo de esa Organización, el 19 de noviembre de 1974 depositó el instrumento en la Secretaría General de la ONU y el convenio entró en vigor para Colombia ese mismo día.

Adicionalmente, hace parte del Convenio sobre *Facilitación del Transporte Marítimo* de 1965, aprobado mediante Ley 17 de 1991, en vigor para el Estado desde 2 de agosto de 1991.

En consecuencia, le serían aplicables las disposiciones de este Convenio, para el objeto de este estudio, la disposición sobre facilitación de llegada y salida de naves destinadas a ayudar en las labores de atención de desastres naturales. Así mismo, facilitar hasta donde sea posible la entrada de la mercancía y las personas que lleguen en naves destinadas a apoyar la atención de desastres naturales.

A nivel nacional, se destacan las disposiciones del Código de Comercio y las precitadas leyes 105 de 1993 y 336 de 1996 en materia de transporte marítimo y la Ley 1ª de 1991 “*por la cual se expide en Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones*”. Además del Decreto 5057 de 2009, en el cual se contemplan las funciones de, entre otras dependencias de la DIMAR, las Capitanías de Puerto que corresponde a la división de la DIMAR que ejerce autoridad marítima en la jurisdicción correspondiente y el Decreto 804 de 2001 por el que se reglamenta el servicio público de transporte marítimo, en el cual se establece en régimen de tarifas y fletes para el transporte marítimo.

Algunos trámites se pueden efectuar en línea a través de la página de la DIMAR¹¹⁰.

En materia de tarifas y fletes el Decreto 804 de 2001 establece el sistema de tarifario de libertad controlada. Sin embargo, la DIMAR puede objetar las tarifas registradas en

¹⁰⁹ Artículo 5 Decreto 2324 de 1984

¹¹⁰ <http://www.dimar.mil.co/VBeContent/NewsDetailmore.asp?ID=2207&IDCompany=146>

cualquier momento, de oficio o a petición de parte¹¹¹. Las tarifas, recargos entre otros, deberán ser registradas ante la DIMAR.

Las tarifas pueden ser objeto de revisión, sin embargo, si se incrementan, el nuevo valor entrará a regir 30 días calendario después de su registro. Si disminuye, entrará a regir en la fecha del registro.

En cuanto a las tarifas de las sociedades portuarias, la Ley 1 de 1991 establece que “[...] Las fórmulas de cálculo de las tarifas no harán diferencia por razón del destino o procedencia de la carga, ni por el hecho de que ésta sea de importación o exportación, ni por la nacionalidad del buque [...]”.

Para el caso de entrada de buques de Estado con ayuda humanitaria, se requiere que el Estado que envía solicite autorización al Ministerio de Relaciones Exteriores, quien a su vez, coordinará lo pertinente con las autoridades marítimas. Además, la Ley 1115 de 2006 mediante la cual se estable el método para la fijación y recaudo de tarifas por los servicios que presta la DIMAR.

Transporte aéreo

Como se mencionó anteriormente, en materia de prevención y atención de desastres le corresponderá a las Fuerzas Militares el control aéreo y la atención de aeropuertos y helipuertos.

Ahora bien, de manera general, de acuerdo con la Ley 336 de 1996, el transporte aéreo se rige por las normas del Código de Comercio, el Manual de Reglamentos Aeronáuticos-RAC que dicta la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil- UAEAC, por tratados y prácticas internacionales adoptadas o aplicadas por Colombia¹¹².

A nivel internacional, entre los diversos instrumentos sobre la materia de los cuales Colombia es Estado Parte, cabe destacar para objeto de este estudio, el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* de 1944. En efecto, mediante Ley 12 de 1947 se aprobó la adhesión del Estado a este convenio, el cual entró en vigor para el país el 30 de noviembre de 1947, luego de haber depositado el instrumento de adhesión.¹¹³

El Convenio de Aviación Civil de 1944 en su anexo 9 contempla algunas facilidades para el ingreso, salida y tránsito de aviones de ayuda humanitaria por desastre natural o antrópico de las Naciones Unidas o de organizaciones internacionales reconocidas por las Naciones Unidas.

En el ámbito bilateral, cuenta con convenios con diferentes Estados para el transporte aéreo (Alemania, Bélgica, Cuba, Estados Unidos, Venezuela, Luxemburgo, etc) para regular frecuencias, aerolíneas, entre otros aspectos de la aviación comercial¹¹⁴.

En el *Convenio sobre Aviación Civil Internacional* de 1944, se diferencia entre aeronaves civiles y de Estado (entendiendo éstas como las utilizadas en servicios militares, de aduana o de policía) y se dispone que dicho convenio se aplica a las aeronaves civiles. El literal c) del artículo 3 de la precitada Convención establece que ninguna aeronave de Estado puede volar o aterrizar en territorio de otro Estado sin previa autorización.

¹¹¹ Art 41 Decreto 804 de 2001

¹¹² Artículo 68 de la Ley 336 de 1996

¹¹³ http://www2.icao.int/en/leb/List%20of%20Parties/mtl99_es.pdf

¹¹⁴ La lista se puede consultar en: http://portal.aerocivil.gov.co/portal/page/portal/Aerocivil_Portal_Internet/normatividad/convenios/Convenios%20Bilaterales%20de%20Transporte%20A%E9reo

El Código de Comercio en lo relativo a naves de Estado establece que sólo estarán sometidas a las disposiciones allí contempladas si así se dispone expresamente¹¹⁵.

La autoridad en materia aeronáutica en Colombia es la Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil- AEROCIVIL, entidad adscrita al Ministerio de Transporte con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente.

Le corresponde, entre otras, regular administrar, vigilar y controlar el uso del espacio aéreo colombiano de la aviación civil y coordinarlo con la aviación de Estado y establecer las tarifas, tasas y derechos en materia de transporte aéreo y desarrollar la política tarifaria y sancionar su violación¹¹⁶.

Como se mencionó anteriormente, la AEROCIVIL expide los Reglamentos Aeronáuticos de Colombia- RAC¹¹⁷. En la Parte VI del RAC, se establece que el Director de la AEROCIVIL puede, en caso de desastre o emergencia nacional, facilitar la prestación de servicios temporales de tránsito aéreo en el espacio aéreo de las zonas afectadas, en coordinación con las dependencias pertinentes de esa entidad¹¹⁸. Así mismo, en el capítulo XIV se establece que en caso de desastre o emergencia nacional en la que se necesite un aeródromo privado, la Dirección pertinente de la AEROCIVIL coordinará para llevar a cabo las acciones necesarias encaminadas al beneficio público¹¹⁹.

Las naves de Estado que pretendan ingresar al territorio colombiano con fines de prestar ayuda, deberán solicitar autorización al MRE, entidad que a su vez, coordinará los aspectos logísticos con la DGR y la Fuerza Aérea del Ministerio de Defensa y la Aeronáutica Civil, según corresponda. Este procedimiento es utilizado por los Ministerios correspondientes, no obstante, no se encontró un documento escrito que lo contemplara.

En cuanto a las tasas aeroportuarias, el RAC en su capítulo 14 establece que el explotador de un aeródromo “abierto a la operación pública puede cobrar tasas a los usuarios, previa reglamentación y permiso” de la AEROCIVIL. Así mismo, las tarifas por servicios aeroportuarios se fijan tomando las establecidas por la AEROCIVIL. En casos especiales, si hay razones para ello, esa entidad podrá determinar otras tarifas.

El propietario y/o explotador de un aeródromo de servicio público puede cobrar derechos de aterrizaje y otros servicios aeroportuarios¹²⁰.

¹¹⁵ Artículo 1773 del Código de Comercio

¹¹⁶ Artículos 1 y 2 del Decreto 260 de 2004. Las tarifas de que cobran las aerolíneas para el transporte de pasajeros y que han sido previamente aprobadas por la AEROCIVIL se pueden consultar en: http://portal.aerocivil.gov.co/portal/page/portal/Aerocivil_Portal_Internet/tarifas

¹¹⁷ Última versión al momento de elaborar el informe es del 28 de febrero de 2011. Consultado en la pág: http://portal.aerocivil.gov.co/portal/page/portal/Aerocivil_Portal_Internet/normatividad/rac/indice_general

¹¹⁸ Reglamento Aéreo Colombiano: 6.2.30.3. *En caso de desastres o emergencias de carácter nacional, el Director de la UAEAC podrá facilitar la prestación de servicios temporales de tránsito aéreo en el espacio aéreo de las zonas afectadas, por intermedio de la Dirección de Servicios a la Navegación Aérea, o quien haga sus veces, y con el apoyo de los equipos y sistemas necesarios por parte de la Dirección de Telecomunicaciones y Ayudas a la Navegación Aérea o quien haga sus veces.*

¹¹⁹ RAC 14.2.4.8. “[...] En caso de emergencia nacional o desastres que hagan necesario la utilización de un aeródromo, aeropuerto o helipuerto privado, la Dirección de Servicios a la Navegación aérea, o quien haga sus veces, coordinará lo pertinente con el explotador con el fin de facilitar las acciones necesarias en beneficio del interés público social [...]”.

¹²⁰ RAC 14.2.8.2.

Los derechos aeroportuarios los derechos por servicios aeroportuarios, entre otros, son fijados igualmente, por la AEROCIVIL mediante resolución y se establecen de acuerdo con los rangos de peso del tipo y modelo de aeronave¹²¹.

Se establecen las siguientes exenciones al pago de derechos de aeropuerto y servicio de protección al vuelo en ruta:

“[...]

- a. *Las aeronaves de propiedad del Estado Colombiano, y las aeronaves de propiedad de Estados extranjeros, que presten servicios no comerciales, siempre y cuando exista reciprocidad.*
- b. *Las aeronaves en operaciones de búsqueda, salvamento o auxilio en casos de calamidad pública.*
- c. *Las que realicen aterrizajes de emergencia o que se regresen por mal tiempo a su aeropuerto de origen siempre y cuando no embarquen nuevos pasajeros, carga o correo remunerados.*
- d. *Las aeronaves que presten sus servicios a una organización o un Estado y que por medio de un acuerdo internacional se les exonere [...]*¹²². (Subrayado fuera del texto)

Así mismo, están exentas del pago de tarifa de operación anual:

“[...]

- a. *Las aeronaves de propiedad del Estado Colombiano.*
- b. *Las aeronaves de propiedad o afiliadas a la Patrulla Aérea Civil Colombiana que acrediten ante la Aerocivil haber prestado un servicio de por lo menos veinte (20) horas de vuelo en labores de búsqueda, salvamento, auxilio de calamidad pública o misiones de servicio social a la comunidad o haber estado disponibles para los mencionados servicios un mínimo de cuatro (4) semanas, en el año inmediatamente anterior [...]*¹²³.

En el marco de la temporada de lluvias 2010-2011, se expidió el decreto 4822 de 2010, en el cual se suspendió transitoriamente y mientras dura la emergencia, las restricciones de horario para las pistas de aeropuertos nacionales e internacionales para facilitar el transporte de pasajeros.

Recomendaciones

- Extender el beneficio de exención de peajes contemplado en la Ley 105 de 1993 a los vehículos (sin importar su categoría), que transporten ayudas a la zona de desastre de las organizaciones pre-registradas o elegibles (ver capítulo sobre el tema), de los Estados que prestan ayuda, de las Organizaciones Internacionales y de los organismos de socorro que operan en el país. Con el fin de identificar los vehículos que podrían ser beneficiarios de las exenciones, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres o quien haga sus veces podrá establecer mecanismos para tal fin.
- Incentivar a las entidades territoriales a que, en el ámbito de su competencia, establezcan exenciones a los peajes para vehículos de ayuda humanitaria (señalados en el punto anterior) que transiten por sus vías.

¹²¹ RAC 14.2.8.1.

¹²² RAC 14.2.8.4.

¹²³ RAC 14.2.8.5. Quedaran exentas del pago de la tarifa operacional anual, las siguientes aeronaves

- Establecer exenciones o reducción en todas las tarifas, tasas o derechos aplicables a los buques y aeronaves que ingresen con ayudas humanitarias provenientes de Organizaciones Internacionales y entidades sin ánimo de lucro u ONG's elegibles.
- Facilitar el permiso de ingreso, salida y sobrevuelo de las aeronaves de ayuda humanitaria y/o que transporten la misma. Facilitar su operación en territorio colombiano, para fines de apoyar en la atención del desastre.

Impuestos y demás cargas

“Directrices IDRL

21. *Los Estados afectados deberían exonerar a los Estados que prestan asistencia y a las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles de los impuestos sobre el valor añadido y de otros impuestos o derechos directamente relacionados con el socorro en casos de desastre y la asistencia para la recuperación inicial”*

Generalidades, principio de legalidad

En materia de impuestos y exenciones a los mismos, es preciso tener en cuenta la Constitución Nacional que, en los artículos 150 numeral 12 y 338, establece que la potestad de establecer impuestos reposa en el Congreso de la República.

Así mismo, el inciso segundo del artículo 154 *ibídem* contempla que sólo podrán ser dictadas o reformadas por iniciativa del Gobierno las leyes que decreten exenciones de impuestos contribuciones o tasas nacionales, entre otras.

En este contexto, los impuestos y exenciones tienen su origen en la ley.

Adicionalmente, cabe destacar que los impuestos y las exenciones tienen carácter restrictivo, es decir, se aplican a la persona, acto, actividad o contrato para el cual fueron establecidas y no se pueden hacer extensivas a situaciones o personas no previstas como beneficiarias de las mismas¹²⁴ y, por lo tanto, no son susceptibles de aplicarse a casos que no han sido expresamente contemplados por interpretación analógica.

Ahora bien, en virtud del estado de excepción por emergencia económica, social y ecológica, es factible, de acuerdo con la Constitución misma que se dicten decretos legislativos que establezcan nuevos tributos, o modifiquen los existentes. Estos decretos legislativos dejan de regir al término de la siguiente vigencia fiscal, salvo que el Congreso les de una vigencia permanente¹²⁵.

Así mismo, en virtud de tratados se pueden acordar exenciones de tributos, siempre que se encuentren contempladas en el texto del tratado, convenio internacional o acuerdo marco y, no son excluyentes de las contempladas en la Ley 788 de 2002¹²⁶.

Exenciones de impuestos a las donaciones y a cooperación internacional que recibe Colombia

El artículo 96 de la Ley 788 de 2002 contempla la exención de todo impuesto, tasa o contribución para las donaciones procedentes de gobiernos o entidades

¹²⁴ La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia, Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional, página 104, Segunda edición

¹²⁵ Artículo 215 Constitución Política

¹²⁶ *Ibídem* pág 104

extranjeras destinadas a programas de utilidad común y amparados por acuerdos intergubernamentales.

A su vez, el Decreto 540 de 2004 que reglamenta el precitado artículo 96 de la Ley 788 de 2002, establece que las exenciones de impuestos, tasas y contribuciones del orden nacional se aplicarán a los fondos o recursos en dinero originados en auxilios o donaciones provenientes de entidades o gobiernos de países con los cuales existan acuerdos intergubernamentales o convenios con el Gobierno colombiano y que sean destinadas a programas de utilidad común.

Es preciso tener en cuenta que se trata de impuestos nacionales, dado que la ley no puede conceder exenciones sobre los tributos del orden territorial¹²⁷.

El artículo 4º de ese Decreto, establece que el donante podrá ejecutar los recursos administrándolos directamente, a través de organismos internacionales, de entidades públicas debidamente autorizadas o designar organizaciones no gubernamentales debidamente acreditadas en Colombia como entidades ejecutoras de fondos objeto de donación.

En virtud de lo anterior, la exención de impuestos, tasas o contribución del orden nacional a los programas y proyectos considerados de interés común cuyos recursos provienen de tratados o convenios internacionales podrían acceder a dichos beneficios, siempre que se cumpla con los requisitos establecidos para tal fin.

Ahora bien, de acuerdo con la redacción de la norma, las exenciones no le serían aplicables a las donaciones o recursos provenientes de organizaciones extranjeras de la sociedad civil o a organismos intergubernamentales que no hayan suscrito un tratado o convenio con Colombia en el que se establezcan dichos beneficios

En este contexto, cabe mencionar como ejemplo el Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica de 1979, desarrollado en el Acta de la VII Comisión Mixta entre Colombia y el Reino de España, en el artículo 7.1 contempla la exención de impuestos para los proyectos que en dicha Comisión mixta se aprueban¹²⁸.

De acuerdo con el precitado decreto 540 de 2004, la exención de impuestos se aplica también a los contratos que deban celebrarse para llevar a cabo obras o proyectos de utilidad común y para la adquisición de bienes o servicios y a las transacciones financieras que se efectúen con dichos fondos.

Es preciso destacar que cada entidad pública debe certificar que los proyectos o inversiones son de utilidad común y remitir esas certificaciones en los cinco (5) días hábiles de cada trimestre a la DIAN.

¹²⁷ Artículo 294 de la Constitución Política

¹²⁸ Acta de la VII Comisión Mixta entre Colombia y el Reino de España artículo "7.1. Exención de impuestos Ambas Delegaciones consideraron aprobados y convenidos los proyectos y programas de la Cooperación Española incluidos en el Anexo V de este Acta. La Parte Colombiana declaró que a los mismos les serán reconocidas las facilidades y exenciones tributarias de carácter nacional, otorgadas a los proyectos financiados con Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD), en los términos del Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica entre Colombia y España y del Decreto 540 del 24 de febrero de 2004, por el cual se reglamenta el artículo 96 de la Ley 788 de 2002, previo el cumplimiento de los requisitos que en ellos se contemplan. Igualmente y con base en los citados instrumentos, periódicamente la Embajada de España, utilizando los usuales canales diplomáticos establecidos, incluida la nota verbal, enviará al Ministerio de Relaciones Exteriores de Colombia información de los proyectos y programas nuevos que cuenten con financiación pública tanto de la Administración General como de las Administraciones Territoriales. De esta forma se pondrán a consideración del Gobierno colombiano para que sean convenidos y aprobados. A dichos proyectos y programas, una vez sean aprobados, les será de aplicación lo dispuesto en el párrafo anterior".

La exención al IVA sobre los recursos procede en forma directa sobre la adquisición de bienes o servicios gravados cumpliendo los requisitos que se explican a continuación.

La exención al gravamen sobre movimientos financieros se aplica también directamente a la cuenta que se abra directamente para el manejo exclusivo de esos recursos. Para el efecto el ejecutor del proyecto o responsable deberá informar a la entidad financiera sobre el particular.

El procedimiento para acceder a las exenciones tributarias es el siguiente:

El donante puede ejecutar los recursos directamente, a través de organismos internacionales, entidades públicas, o designar ONG's debidamente acreditadas para ejecutar fondos de donación.

Las ONG's deben acreditar lo siguiente:

- El representante legal debe adjuntar la certificación del Gobierno o la entidad extranjera que otorgue la donación en la que se acredite su calidad de ejecutor de la donación, llevando la contabilidad separada de los recursos de la cooperación.
- El representante legal de la entidad ejecutora debe expedir una certificación para cada contrato de que el mismo se lleva a cabo con los recursos de la donación, indicando el convenio y que el contrato está amparado con exención de impuestos. Esta certificación es el soporte para la exención de impuestos.
- El proveedor debe dejar constancia de las facturas y conservará los soportes de las operaciones¹²⁹.

De otra parte, en el caso concreto de las donaciones destinadas al FNC están exentas de impuestos y la importación de bienes que se efectúen con recursos del mismo, para hacerle frente a efectos de catástrofes estarán exentas de impuesto o arancel¹³⁰.

En relación con los otros tributos, el Estatuto Tributario establece están excluidos del (IVA) las importaciones de bienes y equipos destinados a la salud, donados a favor de entidades oficiales o sin ánimo de lucro, por personas o entidades nacionales o por entidades, personas o gobiernos extranjeros, siempre y cuando obtengan calificación favorable en el comité previsto de un comité de calificaciones conformado por el Ministerio de Hacienda y Crédito Público y la DIAN ¹³¹

Cabe destacar que la importación de algunos medicamentos se encuentran excluidos del IVA¹³².

Está exento del IVA la importación de bienes o equipos que se efectúe *“en desarrollo de convenios, tratados, acuerdos internacionales e interinstitucionales o proyectos de cooperación, donados a favor del Gobierno Nacional o entidades de derecho público del orden nacional por personas naturales o jurídicas, organismos multilaterales o gobiernos extranjeros, según reglamento que expida el Gobierno Nacional”*¹³³.

En virtud de lo anteriormente expuesto, la importación de donaciones por parte de organizaciones no gubernamentales, si no encaja en algunas de las exenciones antes mencionadas, podría estar sujeta a IVA, impuestos a la Renta, Gravamen a los movimientos financieros, timbre, entre otros.

¹²⁹ Art 4 Decreto 540 de 2004

¹³⁰ Ibídem Art.12.

¹³¹ Art 480 del estatuto tributario. El Comité de calificaciones se encuentra contemplado en el artículo 362 ibídem.

¹³² Art 424 del Estatuto Tributario

¹³³ Artículo 480 Estatuto Tributario

En encuesta con las agencias de cooperación, los encuestados manifestaron que los trámites para acceder a la exención de impuestos pueden tardar meses en hacerse efectivo puesto que se requiere concepto del Ministerio de Relaciones Exteriores y de la entidad beneficiaria que debe certificar que el proyecto o las donaciones se destinan a actividades de interés común.

Así mismo, manifestaron que muchas entidades no conocen el procedimiento para expedir certificados de interés común.

En cuanto a las tasas de cambio de la compra y venta de divisas se acuerdan libremente entre las partes intervinientes y no se puede cobrar comisión, salvo las que cobren las sociedades comisiones en virtud del contrato de comisión¹³⁴

De otra parte, el Estatuto Cambiario contempla un procedimiento para la compra de divisas superior a 10 mil dólares o su equivalente en otras monedas¹³⁵

Así mismo, cabe destacar que, en general salvo las operaciones contempladas en el estatuto cambiario, no están autorizados los depósitos, operaciones financieras, contratos o convenios en moneda extranjera entre residentes en el país¹³⁶.

Recomendaciones

- Contemplar en la normativa una exención de impuestos general para que los auxilios o donaciones en dinero o en especie de gobiernos extranjeros, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales, particulares o empresas del exterior elegibles, sin importar si existe un convenio o tratado previo, destinados al socorro y recuperación temprana en caso de desastre. Los auxilios o donaciones así ingresadas pueden tener como destinatario entidades oficiales, organizaciones sin ánimo de lucro o directamente la comunidad afectada, entre otros.
- Esto para las donaciones que ingresen en el marco de un desastre, destinadas al socorro y la recuperación inicial.
- Establecer un mecanismo ágil que incluso sobre la marcha permita certificar que las donaciones en dinero o en especie se destinan a proyectos de interés común como es la ayuda humanitaria y de esa manera agilizar las exenciones de impuestos.

Libertad de acceso a la zona de desastre y seguridad

“Directrices IDRL

22. Los Estados afectados deberían adoptar medidas apropiadas para velar por la seguridad del personal de socorro en caso de desastre y recuperación inicial de los Estados que prestan asistencia y de las organizaciones humanitarias que prestan asistencia elegibles y de los locales, instalaciones, medios de transporte, equipo y bienes utilizados en relación con su socorro en caso de desastre o la asistencia para la recuperación inicial.

Los Estados y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia deberían también tomar medidas apropiadas en su planificación y operaciones para mitigar los riesgos de seguridad.”

Los derechos fundamentales de que gozan todas las personas en Colombia sean nacionales o extranjeros se encuentran contemplados en la Constitución Política.

¹³⁴ Artículo 70 Resolución Externa 8, Estatuto Cambiario

¹³⁵ Art-78 Resolución externa 8 de 2000

¹³⁶ artículo 75 ibídem

Entre los derechos fundamentales se destaca para objeto de este estudio:

- El derecho a la vida, el cual es inviolable. En Colombia no hay pena de muerte.
- Nadie puede ser sometido a penas o tratos crueles y degradantes.
- Derecho a la libre circulación, con las limitaciones que establezca la ley de
- Habeas Corpus.
- Toda persona es libre. Nadie puede ser detenido sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, con las formalidades legales y por motivos previamente establecidos en la ley.
- La salud es un derecho fundamental de los niños¹³⁷.

Adicionalmente la Constitución reconoce que la atención en salud y saneamiento ambiental son servicios públicos a cargo del Estado y se le debe garantizar a todas las personas el acceso a la promoción, protección y recuperación de la salud.

Para proteger los derechos fundamentales, la Constitución consagra la acción de tutela que puede ser interpuesta ante cualquier juez, por cualquier persona en cualquier momento. Busca la protección inmediata de los derechos fundamentales vulnerados o amenazados por la acción u omisión de cualquier autoridad pública.

Esta acción procede cuando no existe otro mecanismo judicial o como mecanismo transitorio para evitar un perjuicio irremediable¹³⁸.

En relación con la libre locomoción el Código de Policía Nacional (Decreto Ley 1355 de 1970) establece lo siguiente:

“[...]”

No se necesita permiso de autoridad para transitar dentro del territorio nacional [...] ¹³⁹”.

“[...]”

La policía debe proteger la libertad de locomoción y la circulación de vehículos. [...] ¹⁴⁰”

“[...]”

Los reglamentos no pueden estatuir limitación al ejercicio de la libertad de locomoción, en cuanto a tránsito terrestre de vehículos y peatones, sino para garantizar la seguridad y la salubridad públicas [...] ¹⁴¹”.

De otra parte, el Código Penal establece el delito omisión de socorro en los siguientes términos:

“Artículo 131 El que omitiere, sin justa causa, auxiliar a una persona cuya vida o salud se encontrare en grave peligro, incurrirá en prisión de treinta y dos (32) a setenta y dos (72) meses ¹⁴²”.

Ahora bien, es sabido que por la situación de conflicto, el acceso a diferentes zonas del país se ve limitado y por lo tanto las autoridades no pueden garantizar la seguridad en determinadas zonas.

La Ley 852 de 2003 contempla las garantías de las que goza la Cruz Roja Colombiana para llevar a cabo su actividad humanitaria, de las que cabe destacar que la Cruz Roja

¹³⁷ Art 44 Constitución Política de Colombia

¹³⁸ Art 86 ibídem

¹³⁹ Art. 96 Decreto- Ley 1355 de 1970

¹⁴⁰ Art. 98 ibídem

¹⁴¹ Art 99 ibídem

¹⁴² Art 131 Ley 599 de 2000 Código Penal

“contará con las facilidades para su desplazamiento en todo el territorio del país y libre acceso a los beneficiarios de la labor humanitaria, sin que se vean implicados sus miembros en situaciones de orden judicial por el mero ejercicio de sus acciones humanitarias”¹⁴³.

Adicionalmente, la Cruz Roja Colombiana goza del derecho de confidencialidad de los hechos conocidos en el desarrollo de las actividades humanitarias¹⁴⁴.

De otra parte, el Decreto Ley 919 de 1989 establece como responsabilidades de la Policía Nacional, en el momento de atención de desastres:

- Prevenir y controlar las perturbaciones del orden público,
- Velar por la seguridad del área afectada,
- Apoyar a las entidades públicas que prestan la ayuda humanitaria,
- Colaborar en la evacuación de heridos y afectados que requieran asistencia,
- Asistir en la identificación y levantamiento de cadáveres,
- Mantener el orden público¹⁴⁵.

Igualmente, el Decreto-Ley 1355 de 1970- Código de Policía Nacional, establece que en caso de calamidad o epidemia que amenace la población, los gobernadores, alcaldes o jefes de policía pueden adoptar medidas para mitigar los efectos de la emergencia o remediar sus consecuencias. En este sentido pueden impedir o reglamentar la circulación, de vehículos o personas en la zona afectada, ordenar la desocupación de casas o establecimientos u ordenar su sellamiento, organizar campamentos para las personas sin techo, entre otros¹⁴⁶. Estas facultades sólo se pueden ejercer durante la calamidad y se deberá rendir cuentas sobre las mismas.

En cuanto al apoyo militar, el Decreto Ley *ibídem* establece se requerirá en caso de que la policía no fuera suficiente para mantener el grave desorden o catástrofe o calamidad pública¹⁴⁷. Por lo general la solicitud de apoyo militar debe hacerse por escrito al Comandante de Batallón, Brigada o Destacamento con jurisdicción en el área. No obstante, ante extrema urgencia se puede hacerse la solicitud de manera verbal¹⁴⁸.

Como se expresó anteriormente, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres se encarga de coordinar las actividades administrativas y operativas para atender el desastre, de acuerdo con las orientaciones del Comité Nacional, si tiene la connotación de desastre nacional o a cargo de la autoridad territorial si tiene connotación de desastre municipal, distrital o departamental¹⁴⁹. Ahora bien, cabe recordar que el Decreto 4702 de 2010¹⁵⁰, establece que para la atención humanitaria y de rehabilitación del desastre ocasionado por la temporada de lluvias 2010-2011, será la Gerencia del Fondo Nacional de Calamidades la encargada de coordinar con las instancias del Gobierno nacional y las autoridades territoriales y del sector privado¹⁵¹.

En virtud de lo anteriormente expuesto, es preciso que la atención humanitaria que se vaya a prestar para efectos de atención del desastre sea coordinada con la Unidad.

¹⁴³ Art 3 numeral 3 ley 852 de 2003

¹⁴⁴ Art 3 numeral 4 *ibídem*

¹⁴⁵ Artículo 63 literal b) Decreto -ley 919 de 1989

¹⁴⁶ Art. 11 Ley 1355 de 1970

¹⁴⁷ Art 88 *ibídem*

¹⁴⁸ Art. 89 *ibídem*

¹⁴⁹ Artículo 21 decreto ley 919 de 1989

¹⁵⁰ A la fecha de redacción de este informe, el Decreto 4702 de 2010 no ha sido objeto de pronunciamiento sobre su constitucionalidad por parte de la Corte Constitucional. 23.03.2011.

¹⁵¹ Art 2 Decreto 4702 de 2010

Se deberá establecer un plan de acción concreto para el desastre, con base en el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, el cual es de obligatorio cumplimiento por parte de las entidades públicas y privadas. Si el desastre es de carácter municipal, distrital o departamental la elaboración del plan de acción específico y la coordinación de su ejecución corresponderá al Comité Local o Regional respectivo y se elaborará con base en las orientaciones del Comité Nacional, el Comité Técnico, el Comité Operativo y la Unidad¹⁵².

De otra parte, el Ejército Nacional ha creado el Batallón de Prevención y Atención de Desastres para proporcionar atención médica y humanitaria inmediata a damnificados por desastres naturales, como parte activa del SNPAD. Se cuenta con compañías: NBQR, construcciones, atención inmediata y sanidad¹⁵³.

Así mismo, participantes en los Talleres comentaron sobre la labor de alerta temprana que el ejército nacional, la Armada y la Fuerza aérea efectúan. Así, se informó sobre un helicóptero especialmente destinado a monitorear los volcanes.

En el marco de la emergencia se dictó el Decreto 4674 de 2010, declarado exequible mediante Sentencia C- 223 de 2011, en el que se establecen mecanismos para la evacuación de personas que se encuentre en zonas de alto riesgo no mitigable.

En este Decreto se especifica que son las autoridades territoriales y las de Policía las encargadas de velar por la seguridad y protección de la vida de las personas que se encuentren en alto riesgo por efectos de la temporada de lluvias 2010-2011, y para el efecto pueden impartir órdenes de evacuación a las personas que se encuentren en riesgo por esta situación.

En caso de que las autoridades territoriales no adelanten las evacuaciones necesarias, corresponderá a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres llevarlas a cabo¹⁵⁴. Así mismo, esta Unidad puede impartir órdenes de evacuación de inmediato cumplimiento en caso que los mecanismos de alertas tempranas indiquen un riesgo inminente para la vida de las personas que habitan determinada zona¹⁵⁵. Si luego de 48 horas de haberle solicitado a la autoridad municipal que evacue determinada zona y ésta no ha procedido, puede el Gobierno Nacional adoptar las medidas de manera directa e inmediata para lograr ese fin.

En este contexto, se contemplan restricciones de acceso a la población a los lugares que se deben desalojar y la intervención de la fuerza pública para llevar a cabo las operaciones de evacuación de las personas que se niegan a hacerlo.

De otra parte, la Cruz Roja Colombiana, como parte del SNPAD elabora un plan de acción para cada desastre de manera coordinada con la Unidad y entidades territoriales, enfocado a cumplir con su rol complementario a la actividad humanitaria de las autoridades.

Si bien no se impide que una organización humanitaria distribuya ayudas, lo cierto es que para que las mismas sean más efectivas, se considera por parte del Gobierno Nacional que se debe coordinar con las autoridades del SNPAD o con Acción Social, de ser el caso.

¹⁵² Art 20 Decreto- Ley 919 de 1989.

¹⁵³ Información tomada de la página: <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=246906> vito el 3 de abril de 2011.

¹⁵⁴ Decreto 4674 de 2010 Artículo 3 literal i)

¹⁵⁵ Ibídem artículo 5 ibídem

Ahora bien, otro aspecto que se considera indispensable tener en cuenta es el acceso a las comunidades en riesgo o que resulten afectadas por emergencias o desastres en Colombia, así como las condiciones de seguridad para el personal humanitario de los organismos de Socorro y Asistencia durante el desarrollo de su apoyo en las acciones de prevención, respuesta y recuperación.

En efecto, para lograr una adecuada atención es preciso contar con la aceptación por parte de la comunidad beneficiaria, así como de las autoridades locales y las partes en conflicto en lugares en los que haya problemas de orden público por presencia de las mismas.

Adicionalmente, se considera necesario observar una serie de medidas preventivas, proactivas y reactivas de seguridad frente a los riesgos asociados con la propia emergencia o desastres así como otros factores de riesgo derivados de las condiciones y medios para acceder a la zona afectada o en riesgo, incluso por factores derivados del conflicto armado, tales como campos minados que han cambiado su ubicación como consecuencia de avalanchas o deslizamientos de tierra.

En tal sentido dentro de la planificación de la respuesta conjunta por parte de los organismos operativos del SNPAD, se deberían analizar aspectos relacionados con la percepción que existe en la zona afectada o en riesgo de cada uno de los organismos de socorro que participarían en las acciones de ayuda humanitaria y las implicaciones que la misma podría generar en un momento y lugar determinado.

Así mismo, las implicaciones que el desarrollo de acciones humanitarias con el acompañamiento de la fuerza pública en zonas afectadas por fenómenos naturales o eventos tecnológicos en las que además existe presencia de grupos armados organizados sea de manera permanente o transitoria.

En este sentido, se considera que el Gobierno Nacional a través de la Dirección de Gestión del Riesgo podría adoptar una estrategia que permita llevar a cabo las acciones humanitarias en favor de las comunidades afectadas o en riesgo, en condiciones de seguridad tanto para dichas comunidades como para los actores humanitarios que presten asistencia.

Eventos de salud pública

Para efectos de controlar o prevenir eventos de salud pública o individual, el Decreto 3518 de 2006 establece una serie de medidas sanitarias tendientes a cumplir esos propósitos, entre las que se destaca:

“[...]

Aislamiento o internación de personas y/o animales

Cuarentena de personas y/o animales sanos

Vacunación u otras medidas profilácticas

Desocupación o desalojamiento de establecimientos o viviendas

(...)

*Destrucción o desnaturalización de artículos o productos [...]*¹⁵⁶

¹⁵⁶ Artículo 41 decreto 3518 de 2006

Adicionalmente, se pueden adoptar otras medidas de carácter urgente, a recomendación de expertos y basados en principios científicos, en caso de epidemias o situaciones de emergencia sanitaria nacional o internacional para evitar su propagación.

En relación con el aislamiento o internación de personas y/o animales enfermos, éste se hará con base en certificado médico o veterinario de la autoridad sanitaria, es decir el ICA en Colombia. El aislamiento durará el tiempo estrictamente necesario para que desaparezca el peligro de contagio o diseminación del riesgo¹⁵⁷.

Por su parte la cuarentena se aplica a las personas y/o animales que estando sanos han estado expuestos o se considera que han tenido alto riesgo de exposición durante el tiempo de contagio de enfermedades transmisibles u otros riesgos. La cuarentena tiene una duración no mayor al período máximo de incubación de la enfermedad o hasta que se compruebe la desaparición del peligro de diseminación.

Las autoridades sanitarias procederán a llevar a cabo las medidas sanitarias de oficio, por conocimiento directo o por información de cualquier persona¹⁵⁸.

Las medidas sanitarias surten efecto inmediato, no procede recurso alguno contra las mismas y se formaliza mediante el levantamiento del acta detallada que será firmada por el funcionario y las personas que intervengan en la diligencia; en el acta se establece la duración de la medida y las sanciones a las que incurriría la persona que las viole¹⁵⁹.

El no cumplimiento de las medidas sanitarias genera el inicio de un procedimiento sanitario que pueden desembocar en sanciones tales como: amonestaciones, multas, decomiso de productos o artículos, suspensión de permiso sanitario de funcionamiento, cierre temporal o definitivo del establecimiento, edificación o servicio¹⁶⁰.

Recomendaciones

- Facilitar el acceso, en la medida de las posibilidades, a las organizaciones elegibles a la zona de desastre en condiciones de seguridad, estableciendo estrategias adecuadas de acceso dependiendo de cada caso concreto.
- Dar aviso a las organizaciones elegibles que prestan ayuda, y a la comunidad en general sobre los riesgos por minas, posibles contagios o material peligroso.
- Proveer, si es del caso y con la aprobación de la comunidad beneficiaria, escoltas o apoyo policial que permita un acceso seguro.

Responsabilidad y transparencia

“Directrices IDRL

4.1: Los actores que prestan asistencia y su personal deberían en todo momento observar el derecho nacional del Estado afectado y el derecho internacional aplicable, coordinar su acción con las autoridades nacionales y respetar la dignidad humana de los damnificados por un desastre

4.2: Los actores que prestan asistencia deberían velar por que su socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial se suministren de conformidad con los principios de humanidad, neutralidad e imparcialidad...”

¹⁵⁷ Art 42 ibídem

¹⁵⁸ Art 52 ibídem

¹⁵⁹ Art 53 ibídem

¹⁶⁰ El procedimiento sancionatorio se encuentra contemplado en los artículos 54 y siguientes ibídem

“Directrices IDRL

6.1: Los Estados y organizaciones humanitarias que presten asistencia deberían cooperar para prevenir la desviación ilícita, la apropiación indebida o el fraude en relación con los bienes, el equipo o los recursos destinados al socorro en caso de desastre y la recuperación inicial y entablar las acciones que correspondan.

Los Estados afectados deberían utilizar los fondos y artículos de socorro que reciban en donación y que hayan aceptado con ocasión de un desastre en forma compatible con la intención declarada para la cual se suministraron”.

De acuerdo con la Constitución Nacional los servidores públicos son responsables por infringir la Constitución y las leyes además por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones¹⁶¹.

Las donaciones y la cooperación internacional

El Decreto-ley 919 establece que los bienes de cualquier naturaleza donados a entidades públicas para atender la situación de desastre se destinarán, en la medida de lo posible, al plan de acción específico y serán administrados por la entidad encargada del Fondo Nacional de Calamidades, y le corresponde a la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres vigilar la buena administración de los bienes, sin perjuicio del control fiscal correspondiente¹⁶².

De otra parte, en relación con los recursos o donaciones se provenientes de la cooperación internacional, se destacan los siguientes aspectos:

La Cooperación internacional no reembolsable, es un contrato atípico en Colombia puesto que no existe un desarrollo legislativo sobre el mismo. En consecuencia, se le aplican por analogía las disposiciones del contrato de donación.

Sobre el particular, Acción Social, hoy APC ha expresado:

“[...]

Es, en este sentido, que cuando la cooperación internacional se otorga mediante la entrega de recursos en dinero o en especie y esta es de carácter no reembolsable, su regulación en el derecho interno debemos encontrarla en el contrato de donación [...]”¹⁶³.

Tenemos entonces que, tanto para la cooperación internacional no reembolsable y las donaciones nacionales o extranjeras, se destaca el artículo 62 de la Constitución en el que se dispone que el destino de las donaciones entre vivos efectuadas conforme a la ley y destinadas para fines de interés social, no puede ser variado por el legislador a menos que el objeto de la donación desaparezca. En ese caso, la ley le asignará un fin similar¹⁶⁴.

Lo anterior, constituye una garantía para los donantes de que los dineros o bienes entregados como cooperación internacional no podrán ser destinados a un proyecto o a actividades diferentes, por vía legal o por medio de acto administrativo, a las que motivaron su voluntad.

¹⁶¹ Art. 6 Constitución Nacional

¹⁶² Art 46 y 47 del Decreto Ley 919 de 1989

¹⁶³ Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional “La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia”, pág 51 segunda edición, noviembre de 2008.

¹⁶⁴ Artículo 62 de la Constitución.

El régimen general de las donaciones se encuentra contemplado en el Código Civil (Artículos 1443 y siguientes, entre otros). Se trata de un acuerdo de voluntades en el que una parte ofrece a título gratuito unos bienes o dineros y la otra acepta. La obligación que surge es modal en el sentido en que se deben destinar los bienes o dineros al fin especial para el cual fueron entregados y, la obligación del donatario, por lo general, es de medio y no de resultado, es decir, que deberá poner todos sus esfuerzos en la obtención del objetivo deseado, pero no puede garantizar los resultados propiamente dichos¹⁶⁵.

Ahora bien, si el donatario no destina los bienes al fin para el cual fueron donados, el donante puede rescindir la donación¹⁶⁶.

El Consejo de Estado, en relación con las donaciones y su manejo por entidades públicas ha expresado lo siguiente:

“[...]1. AYUDAS A FAVOR DE LA COMUNIDAD

a) *La Nación - Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, puede recibir válidamente los bienes que sean ofrecidos a favor de la comunidad a título de ayuda para el servicio o desarrollo de ésta, actuando como intermediario, con la única Obligación de distribuirlos de acuerdo con la voluntad expresada por el donante.*

En el evento de que el colaborador no hubiere manifestado expresamente su voluntad acerca de la forma de distribución de los bienes, la entidad operadora deberá proceder de conformidad con lo dispuesto en planes y programas nacionales de desarrollo y, a falta de éstos, con fundamento en los criterios constitucionales sobre asignación de recursos que se establecen en los artículos 356 y 357 de la Constitución.

b) *Los recursos recibidos por la Nación con la finalidad de adquirir determinados bienes que serán entregados a miembros necesitados de la comunidad, pueden colocarse en fiducia, de conformidad con las normas legales que regulan esta clase de contrato, siempre que medie la autorización expresa del donante y sin necesidad de incorporarlos al presupuesto nacional, por cuanto tales recursos no constituyen ingresos ocasionales de la Nación.*

2. DONACIONES A NOMBRE DE LA NACION

En los casos en que el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República reciba a nombre de la Nación y a título de donación, bienes en especie, éstos deberán ser registrados e incorporados en el inventario de la entidad de conformidad con las normas fiscales vigentes. Una vez cumplido este requisito, deberán ser entregados a la comunidad, atendiendo el modo impuesto por el donante; pero si la donación no fuese moral, a los planes y programas de desarrollo vigentes y a falta de los mismos, a los criterios constitucionales sobre asignación de recursos. De cada entrega se dejará constancia en acta, para luego proceder a descargar del inventario los bienes distribuidos.

*Si las donaciones se hacen a favor de la Nación, en dinero, las cantidades respectivas deberán incorporarse a su Presupuesto General como ingresos ocasionales [...]”*¹⁶⁷. (Subrayado fuera del texto)

En virtud de lo anterior, los recursos de la cooperación internacional o las donaciones nacionales o extranjeras que se entregan al Estado, para que sean distribuidos a unas comunidades determinadas no ingresan al Presupuesto General de la Nación y el

¹⁶⁵ La cooperación Internacional y su régimen jurídico en Colombia, op.cit pág 52

¹⁶⁶ artículo 1483 del Código Civil

¹⁶⁷ Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Javier Henao Hidrón. Referencia Consulta sobre donaciones en favor de la Nación y ayudas para la comunidad. Radicación N° 531. Bogotá 31 de agosto de 1993. Concepto consultado en: <http://www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/buscador/consejo/1993/SECCION%202/CE-SC-RAD1993-N531.html>

Estado actúa como mero intermediario para su distribución entre los beneficiarios establecidos.

Como se ha expresado anteriormente, las donaciones a damnificados o afectados por desastres naturales se reciben a través del FNC y para el caso particular de las ayudas a los damnificados por la temporada de lluvias 2010-2011, a través de la subcuenta del precitado Fondo denominada Colombia Humanitaria.

En cuanto a las donaciones que recibe Acción Social, hoy APC y DPS, es preciso destacar que la distribución de las mismas se lleva a cabo, en su mayor parte por operadores y se ha establecido que prioritariamente se distribuirán, entre otros, a la atención de emergencias de carácter natural. En este caso, se pueden distribuir en coordinación con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres¹⁶⁸.

Para estas donaciones, se contemplan una serie de requisitos para las entidades operadoras, entendidas éstas como “aquellas que desarrollan programas sociales en beneficio de la población objeto de atención por parte de Acción Social (, tales como: “instituciones gubernamentales del orden nacional, departamental, distrital y municipal; entidades de salud, de socorro y de servicio social con cubrimiento nacional; la fuerza pública, instituciones religiosas, instituciones educativas oficiales, así como instituciones sin ánimo de lucro¹⁶⁹”

Las instituciones sin ánimo de lucro que pretendan recibir donaciones canalizadas a través de Acción Social deben inscribirse en el Sistema de Información de Donaciones (SID).¹⁷⁰

De otra parte, cuando se reciben donaciones para apoyar las actividades de atención de desastre, en virtud de una declaratoria efectuada en los términos del Decreto-ley 919 de 1989, es posible que la UNGRD o las entidades territoriales correspondientes deban contratar los servicios de operadores para temas como asistencia alimentaria y no alimentaria, entre otros, en este caso, se considera que se aplica el régimen de contratación previsto en el precitado Decreto-Ley¹⁷¹.

Mecanismos de control

En el evento en que las donaciones son entregadas a entidades del Estado para que a su vez sean distribuidas a comunidades determinadas, es preciso destacar que, al intervenir en esa operación servidores públicos, los mismos estarán sujetos a las responsabilidades disciplinarias, fiscales y penales correspondientes, en caso de acción u omisión que configure un hecho reprochable por estos regímenes.

Así mismo, en el evento en que los recursos que destine el Estado para la atención de desastres se ejecuten por personas naturales o jurídicas de carácter privado, éstas podrán ser objeto de la acción de los organismos de control disciplinario¹⁷², fiscal¹⁷³ y penal de ser el caso.

En relación con la emergencia ocasionada por la temporada de lluvias 2010-2011, en el Decreto 4830 de 2010 se establece que mientras se supera la situación de la emergencia,

¹⁶⁸ Resolución 2847 de 2007 artículo 6 de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional

¹⁶⁹ Art 6 Parágrafo Resolución 2847 de 2007.

¹⁷⁰ Ver <http://www.gobiernoenlinea.gov.co/tramite.aspx?traID=4044> visto el 22 de abril de 2012.

¹⁷¹ Art. 24 Decreto ley 919 de 1989

¹⁷² Ley 734 de 2002 y Decreto -Ley 262 de 2000

¹⁷³ Ley 42 de 1993 y Decreto- Ley 267 de 2000

la Contraloría y la Procuraduría actuarán de manera articulada para la vigilancia de los recursos estatales destinados a la atención de la misma¹⁷⁴.

Control disciplinario

Mediante la Ley 734 de 2002, *Por la cual se expide el Código Disciplinario Único*, se establece el régimen disciplinario de los servidores públicos y de los particulares que ejerzan funciones públicas o que administren recursos del Estado, entre otros¹⁷⁵.

En el Decreto 4702 de 2010, expedido en el marco de la temporada de lluvias 2010-2011, se adiciona el artículo 48 sobre faltas gravísimas y se establece que una de ellas es no dar cumplimiento a las funciones en materia de prevención y atención de desastres¹⁷⁶.

La acción disciplinaria la ejerce la Procuraduría General de la Nación, los personeros distritales y municipales, las oficinas de control disciplinario interno de los órganos y entidades del Estado, entre otros¹⁷⁷. La Procuraduría General de la Nación tiene control disciplinario preferente.

Se adelanta de oficio o por denuncia de cualquier ciudadano¹⁷⁸ y las sanciones van desde la destitución del cargo, suspensión hasta multas dependiendo de la gravedad de la falta¹⁷⁹.

Cabe destacar que como una medida para evitar la corrupción en el manejo de las ayudas destinadas a los damnificados por la temporada de lluvias 2010-2011 la Procuraduría General de la Nación habilitó un número telefónico especial y un correo electrónico¹⁸⁰. Así mismo, impartió instrucciones para que los procuradores regionales revisen de manera inmediata las acciones que se lleven a cabo en su jurisdicción y reportarla a una Comisión especialmente conformada para el efecto.

Control fiscal

En cuanto al control fiscal, éste es ejercido por la Contraloría General de la República que vigila la gestión fiscal de la administración y de los particulares que manejen recursos o bienes públicos¹⁸¹.

La ley 42 de 1993 organiza y regula el sistema de control fiscal y los organismos que lo ejercen.

Establece la Ley *ibídem* que son sujetos del control fiscal los organismos de la administración nacional y demás entidades nacionales, los particulares que manejen fondos o bienes del Estado y las personas jurídicas y cualquier tipo de organización o sociedad que maneje recursos del Estado, en lo relacionado con los mismos, entre otros¹⁸². Así mismo, son sujetos de control fiscal los organismos de la administración departamental y municipal¹⁸³.

¹⁷⁴ Art 1 parágrafo 3 declarado exequible mediante Sentencia C- 194 de 2011

¹⁷⁵ Art. 53 Ley 734 de 2002

¹⁷⁶ Art. 6 Decreto 4702 de 2010

¹⁷⁷ Art 67 Ley 735 de 2002

¹⁷⁸ Artículo 69 *ibídem*

¹⁷⁹ Artículo 63 *ibídem*

¹⁸⁰ Circular 001 de la Procuraduría General de la Nación consultada en: <http://www.procuraduria.gov.co/descargas/2011/140111circular001.pdf>. El día 29 de marzo de 2011.

¹⁸¹ Artículo 267 de la Constitución Política

¹⁸² Art 2 Ley 42 de 1993

¹⁸³ Art 3 *ibídem*

El control fiscal es ejercido de forma posterior y selectiva por la Contraloría General de la República y las contralorías departamentales o municipales. El control posterior hace referencia al análisis que se efectúa a las actividades, procesos y operaciones ejecutados por los sujetos de control fiscal y a los resultados de los mismos.

El término selectivo hace referencia a la selección de una muestra basada en procedimientos técnicos que permita obtener conclusiones sobre el universo estudiado¹⁸⁴.

En este contexto, si los recursos o bienes donados son entregados a alguna de las entidades de carácter público, el manejo de los mismos estarán sometidos al control fiscal de la Contraloría General de la República.

Ahora bien, si los recursos o bienes son entregados a organizaciones de carácter privado, su gestión no está sujeta a los controles disciplinarios y fiscales antes mencionados. No obstante, si no se cumple con el objetivo de la donación se podrían tener consecuencias civiles (el donante tiene derecho a que se obligue al donatario a cumplir con el objeto de la donación o puede rescindir la donación)¹⁸⁵ o penales en caso de configurarse un delito.

Nada obsta para que en el contrato de donación entre particulares, se establezcan mecanismos de rendición de cuentas, en relación con el destino de las mismas¹⁸⁶.

Como mecanismo de rendición de cuentas a las donaciones efectuadas al Fondo Nacional de Calamidades subcuenta Colombia Humanitaria con ocasión de la temporada de lluvias 2010-2011, se creó una página web en la que se publican los donantes, la cantidad de dinero recaudado y el número de recursos girados¹⁸⁷. Ahora bien, no está detallado el número de beneficiarios por departamento, municipio o distrito o a qué línea de atención se destina.

Así mismo, el Decreto 4702 de 2010, crea un Comité de Ética y Transparencia, integrado por empresas de auditoría nacional e internacional de reconocida trayectoria, con el propósito de auditar los recursos destinados a la atención de la emergencia declarada con ocasión de la temporada de lluvias 2010-2011¹⁸⁸. La Corte Constitucional en estudio de dicho Decreto ha declarado su exequibilidad, en el entendido en que el control que dichos Comités de ética efectúen deben ser previos o concomitantes y no desplazan al que efectúan los organismos de control fiscal y, adicionalmente, las compañías de auditoría deben ser seleccionadas mediante concurso público de méritos¹⁸⁹.

Si bien el Decreto 146 de 2011 ha sido declarado inexecutable por haberse expedido con fundamentado en el Decreto 020 de 2011 en el cual se extendió la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica declarado a su vez inexecutable por la Corte Constitucional¹⁹⁰, vale la pena mencionar que en dicho Decreto se establecía que las donaciones recibidas para atender la emergencia serían objeto de control fiscal por

¹⁸⁴ Art 5 ibídem

¹⁸⁵ Art 1483 del Código Civil

¹⁸⁶ Algunas agencias de cooperación establecen como requisito para aprobar un proyecto, la rendición de cuentas de número de beneficiarios, entre otros, dado que ellos, a su vez deben reportar a entidades regionales o internacionales que les efectúan auditorías.

¹⁸⁷ <http://wsp.presidencia.gov.co/ColombiaHumanitaria/Paginas/ColombiaHumanitaria.aspx>

¹⁸⁸ Decreto 4702 de 2010 artículo 9.

¹⁸⁹ Aparte de la Sentencia C-193 de 2011, tomada de la página: <http://www.corteconstitucional.gov.co/comunicados/No.%2012%20comunicado%2018%20de%20marzo%20de%202011.php>. Visto el 05 de abril de 2011.

¹⁹⁰ A 31 de marzo de 2011, no se ha publicado ni la Sentencia ni el comunicado de prensa de la Corte Constitucional, sin embargo, a través de los medios de comunicación se dio a conocer la decisión de la misma en el sentido de declarar inexecutable el Decreto 020 de 2011.

parte de la Contraloría y que para el efecto las entidades debían remitir toda la información requerida por esa entidad.

Mecanismo de participación Ciudadana para vigilar la gestión pública

La Constitución Política en el artículo 270 dispone que mediante ley se organizará la participación ciudadana para vigilar la gestión pública. En este sentido, la Ley 850 de 2003 reglamenta las veedurías ciudadanas concebidas como un:

“[...] mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades, <sic> administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público [...]”¹⁹¹

El rol de las veedurías es ejercer vigilancia preventiva y posterior a la gestión mediante recomendaciones escritas tendientes a mejorar la eficiencia institucional y la actuación de los funcionarios públicos¹⁹² y lo llevan a cabo en el ámbito nacional y territorial. Buscan fortalecer los mecanismos de control contra la corrupción en la gestión pública y fortalecer los procesos de participación ciudadana.

Ejercen vigilancia sobre entidades de cualquier nivel del sector de la administración, sobre particulares y organizaciones no gubernamentales que cumplan funciones públicas, mediante derechos de petición, participando en procesos judiciales, entre otros.

En el Decreto 4702 de 2011 se hace mención a que las veedurías ciudadanas pueden ejercer control a la gestión pública de los recursos destinados a superar la emergencia por la temporada de lluvias 2010-2011, para lo cual las autoridades deben proporcionar el apoyo que les corresponde según su competencia¹⁹³.

Adicionalmente, en el transcurso de la emergencia, el Presidente instó a la comunidad a que ejerciera este mecanismo de vigilancia a la gestión y denunciara las irregularidades que se estuviesen cometiendo¹⁹⁴.

Si bien la disposición del artículo 10 del Decreto 4702 de 2010 podría resultar redundante en relación con las competencias con las que desde 2003 cuentan las veedurías ciudadanas, sí pone de presente la necesidad de fortalecer el papel que las mismas desempeñan en prevenir la corrupción y la ineficacia en la gestión pública.

Responsabilidad de las organizaciones de asistencia

Para efectuar una donación se debe enviar una oferta, la cual será aceptada o rechazada. Podría decirse en términos generales que lo mismo ocurre en relación con las donaciones al FNC por lo que con el fin de dar cabal cumplimiento a la normativa antes explicada sobre ingreso de mercancías al país en virtud de la figura de entregas urgentes.

Ahora bien, cuando las donaciones están destinadas a entidades de carácter privado, no se conoce por parte de este proyecto de la obligatoriedad para la mayoría de las

¹⁹¹ Declarado inexecutable mediante Sentencia C-216 de 2011.

¹⁹² Art 4 ibídem

¹⁹³ Artículo 10 Decreto 4702 de 2010

¹⁹⁴ En noticia publicada por el periódico el Espectador se menciona que gracias a la comunidad que denunció se pudo establecer que un alcalde había retenido 400 mercados de ayuda humanitaria.

entidades sin ánimo de lucro (salvo la Cruz Roja Colombiana como lo hemos visto en capítulos anteriores) de ceñirse a estándares de calidad para los servicios y la ayuda que prestan. Cabe destacar en este punto que además de las disposiciones sanitarias y aduaneras para la entrada de medicamentos y alimentos, existen mercancías de prohibida importación al país como por ejemplo desechos nucleares y/o tóxicos¹⁹⁵, entre otros.

Podemos encontrar algunas luces en la *Guía de Operación para Asistencia Mutua Frente a Desastres en los Países Andinos* en relación con la manera cómo se espera que las organizaciones humanitarias actúen frente a un desastre en los países andinos y cuáles serían algunos estándares para las ayudas.

Así mismo, cabe destacar que algunas organizaciones de asistencia humanitaria presentes en el país¹⁹⁶ han manifestado que reconocen y aplican códigos de conducta como el del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y las Organizaciones no Gubernamentales y la Carta Humanitaria de Normas Mínimas de Respuesta Humanitaria en casos de Desastre.

Recomendaciones

- Fortalecer los mecanismos de vigilancia ciudadana con el fin de empoderar a las comunidades afectadas por un desastre y permitirles una mejor capacidad de seguimiento a las actividades que desarrollen las autoridades públicas y privadas con o sin ánimo de lucro que desempeñen funciones públicas.
- Desarrollar en los requisitos de elegibilidad de organizaciones humanitarias internacionales, estándares mínimos que éstas deberían cumplir para prestar la ayuda humanitaria de socorro y de recuperación inicial y el compromiso de mantenerlos en todo el tiempo en el que se desarrolle la precitada ayuda en el país, en línea con los desarrollados por Acción Social en la Resolución 2847 de 2007, para todas organizaciones de Asistencia Humanitaria independientemente de si reciben o no donaciones canalizadas por medio de esta entidad.
- Involucrar de manera más directa a los medios de comunicación en materia de seguimiento a la gestión en atención de desastres de manera tal que con objetividad y seriedad puedan darle seguimiento a la gestión.

Colombia como Estado de Envío o Tránsito de Asistencia Internacional

“IDRL:

13. Se recomienda que los Estados de tránsito y los Estados afectados concedan, como mínimo, las facilidades jurídicas descritas en la Parte V a los Estados que prestan asistencia respecto de sus operaciones de socorro en casos de desastre y su asistencia para la recuperación inicial.”

Dentro de las facilidades jurídicas que recomienda la Parte V a Estados en tránsito se destacan: dispensar de visados de salida o de tránsito u otorgarlos, en forma expeditiva, al personal de socorro en casos de desastre. Igualmente reducir los obstáculos jurídicos y administrativos a la exportación, el tránsito, la importación y la reexportación de bienes y equipo por parte o en nombre de los Estados que prestan asistencia y las organizaciones humanitarias que prestan asistencia.

¹⁹⁵ Art 81 de la Constitución Nacional

¹⁹⁶ Así lo manifestó el Gerente de Respuesta y Reducción de Riesgo de OXFAM en entrevista efectuada con ocasión de este proyecto.

En materia de tránsito de ayuda internacional por territorio nacional, el actual Estatuto Aduanero contempla en el artículo 391:

“[...] las mercancías que ingresen como auxilios para damnificados de catástrofes o siniestros destinadas a entidades técnicas o de socorro del sistema nacional para la prevención y atención de desastres y que se sometan a una modalidad de tránsito aduanero tendrán un trato preferencial para su despacho y no deberán constituir garantías por los tributos aduaneros suspendidos. Así mismo, podrán ser transportadas en cualquier medio de transporte público o perteneciente a éstas entidades [...]”.

Si bien los términos del artículo no son muy claros, pues por un lado contempla el ingreso de la mercancía al país destinada a damnificados y, por el otro, habla del tema de tránsito aduanero, el cual, en los términos propios del Estatuto es el transporte de mercancías de una aduana de partida a una aduana de destino¹⁹⁷, resulta coherente pensar que este sería la disposición aplicable a esta materia.

Para el envío de ayuda humanitaria en dinero, Colombia cuenta con el Fondo de Cooperación y Asistencia Internacional –FOCAI que hace parte de la Dirección de Cooperación Internacional de Acción Social, hoy APC y mediante el cual se envía ayuda a otros Estados de igual o menor desarrollo que hayan sido afectados por un desastre, además se financian proyectos de cooperación sur-sur.

Este Fondo fue creado mediante Ley 318 de 1996 y además se encuentra contemplado en el artículo 25 del Decreto 2467 de 2005.

Es una cuenta especial para apoyar las acciones de cooperación técnica y financiera no reembolsable a países de igual o menor desarrollo. Los recursos del FOCAI provienen del Presupuesto General de la Nación donaciones para la cooperación entre países en desarrollo, entre otros¹⁹⁸.

De otra parte, es preciso tener en cuenta que para la salida de bienes y equipos que vayan a ser utilizados en labores de socorro y recuperación inicial, es preciso que se efectúe el trámite ante la aduana de exportación temporal¹⁹⁹ de los mismos de lo contrario, al ingresarlos nuevamente la DIAN puede considerar que se trata de bienes adquiridos en el exterior y por lo tanto susceptibles de pago de arancel e IVA para su importación.

Los medicamentos fabricados en Colombia para la exportación no requieren de registro sanitario si han sido fabricados por laboratorios que cumplan buenas prácticas de manufactura vigente a menos que el interesado lo solicite²⁰⁰.

En cuanto a la exportación de alimentos, el Decreto 1175 de 2003, establece que cuando el país importador lo requiera, el INVIMA a través de las oficinas de control en primera barrera ubicadas en los puertos, aeropuertos y pasos fronterizos, expedirá el Certificado de Inspección Sanitaria para la exportación de alimentos, previa inspección y análisis del cargamento.

En cuanto a los bienes corporales muebles que se exporten, es preciso tener en cuenta que el artículo 481 del Estatuto Tributario establece que los mismos están exentos de IVA.

¹⁹⁷ Decreto 2685 de 1999, artículo 1

¹⁹⁸ Art 26 Decreto 2467 de 2005

¹⁹⁹ Art 297 Decreto 2685 de 1999

²⁰⁰ Artículo 2 Decreto 2510 de 2003

Recomendaciones

- Establecer mecanismos expeditos que permitan la exportación rápida de los equipos y necesarios para prestar la ayuda humanitaria de socorro por parte del personal humanitario.
- Facilitar la exportación de alimentos destinados a prestar ayuda humanitaria.

Estudio sobre preparativos legales para la ayuda
internacional en caso de desastre
Hacia la Aplicación de las Directrices IDRL en Colombia

Capítulo 5

Conclusiones

Por medio del presente estudio se han presentado las principales normas en materia de gestión del riesgo de desastres y se han identificado los vacíos existentes en materia de asistencia internacional a desastres en las etapas de socorro y recuperación inicial, tomando como base las Directrices IDRL.

Hemos visto que, si bien Colombia cuenta con una normativa bastante amplia y una institucionalidad constituida hace ya varias décadas atrás para la atención y prevención de desastres, se pone de manifiesto la necesidad de modernizar esa normativa, así como de dotar a las instituciones con los recursos y la agilidad necesaria para ejercer la totalidad de sus funciones.

Así mismo, resulta pertinente destacar la necesidad de desarrollar en la normatividad los criterios y procedimientos para acudir a la asistencia internacional para los desastres, en caso de ser necesario.

Es en el marco de las reformas legislativas que se están desarrollando en el país que este estudio se desarrolla.

Las principales recomendaciones se pueden resumir de la siguiente manera:

En materia de mecanismos para atender desastres y eventos de salud pública se recomienda:

- Fortalecer el SNPAD ya creado de manea que cuente con las capacidades para dar respuesta adecuada a una situación de desastre de gran magnitud.
- Robustecer en recursos y en capacidades técnicas y humanas al FNC de manera que pueda desarrollar adecuadamente los componentes de prevención, atención y recuperación de desastres.
- Incluir en la Ley, criterios sobre la oportunidad para solicitar ayuda internacional, es decir, efectuar una mención clara sobre cómo y cuándo acudir a la ayuda internacional, una vez se haya determinado por parte del Comité Nacional y si el Presidente lo considera apropiado, que es necesario acudir a la misma.

En materia de aplicación del Reglamento Sanitario Internacional – RSI se recomienda:

- Involucrar a las autoridades en materia de salud pública en las etapas de prevención, atención y recuperación de desastres ya que su misión se desarrolla en todos estos momentos.
- Desarrollar la coordinación interinstitucional y de conocimiento de las competencias de las diferentes entidades involucradas en la atención de una situación de desastre.
- Documentar las actuaciones que se llevan a cabo con el fin de dejar un registro que sirva para que los funcionarios nuevos que ingresen a las diferentes instituciones conozcan cómo se ha manejado un evento de salud pública y tengan una guía que les permita actuar de manera similar o mejor.
- Se recomienda desarrollar simulacros y/o simulaciones como mecanismo para desarrollar la preparación de la respuesta ante desastres en materia de salud pública.

Recomendaciones en materia de alertas tempranas en caso de desastres y eventos de salud pública:

- Establecer canales de comunicación entre las diferentes entidades involucradas en la alerta temprana con los CLOPADS y CREPADS así como con organizaciones de la

sociedad civil y la academia con el fin de permitir un adecuado flujo de información que permita a los CLOPADS y CREPADS adoptar decisiones adecuadas y oportunas con información suficiente.

- Integrar en el Sistema de Información del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres -SIGPAD a las organizaciones de la sociedad civil, organizaciones internacionales y entidades privadas para que, en la medida de sus posibilidades aporten sus capacidades al sistema de alertas tempranas.
- Fortalecer efectivamente las redes de alertas tempranas cumpliendo con lo que se establece en el Plan Nacional de Desarrollo.
- Establecer criterios claros para los diferentes rangos de alertas que sean estandarizados para los diferentes entes territoriales.
- Considerar incluir dentro de los métodos para efectuar alertas tempranas, el envío de mensajes de texto por celular a la población en riesgo. Para lo cual se podría efectuar un mecanismo de inscripción a través de los CLOPADS y CREPADS.

Recomendaciones clave en materia de alertas tempranas en materia de eventos de salud pública:

- Se recomienda coordinar con otros Ministerios y entidades con el fin de facilitar el envío de ayuda a la localidad afectada por un evento de salud pública.
- Si bien el Ministerio de Protección Social- MPS es parte del SNPAD se sugiere incluir en particular al Sistema de Vigilancia en Salud Pública especialmente en los CLOPADS y CREPADS.
- Establecer tiempos claros para informar eventos de salud pública y criterios para catalogarlos en diferentes niveles dependiendo de la necesidad de la respuesta: local, nacional o internacional.
- Adicionalmente, se recomienda documentar las actuaciones que se llevan a cabo para hacerle frente a situaciones de salud pública.
- Se sugiere contemplar la posibilidad de difundir las alertas por medio de mensajes de texto a los celulares de las personas que podrían verse afectadas para lo cual se podría efectuar un registro en los CLOPADS y CREPADS, así como el uso de tecnologías que permitan una oportuna comunicación.
- Se sugiere socializar los protocolos para la coordinación intersectorial entre la comunidad.

Recomendaciones en materia de criterios y procedimientos para la solicitud de asistencia externa:

- Incluir en la ley de desastre disposiciones sobre llamamiento internacional, cuándo y cómo efectuarlo y a quiénes iría dirigido, incluyendo organizaciones de la sociedad civil de ayuda humanitaria que puedan prestar y quieran prestar ayuda, Organizaciones internacionales y organizaciones regionales.
- Se sugiere incluir de manera expresa en el Comité Nacional de Prevención y Atención de Desastres, o quien haga sus veces, al Ministerio de Relaciones Exteriores, entidad que, como canal diplomático, efectuaría el llamamiento internacional y coordinaría lo relacionado con la interlocución con los Estados oferentes.
- Una vez se encuentre debidamente establecido en la ley criterios sobre la materia, se sugiere que mediante decreto, se desarrolle el procedimiento de llamamiento internacional, y las funciones que tendrían la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el Ministerio de Relaciones Exteriores- MRE. Se recomienda establecer normas y protocolos para efectuar el llamamiento internacional y la coordinación

de la ayuda que llegue por ese concepto, los cuales se deberían observar, dejando de lado talanqueras políticas y burocráticas para facilitar el ingreso de la ayuda.

- De otra parte, se considera pertinente incluir en la ley mecanismos de coordinación entre los diferentes niveles, a saber: internacional, nacional, departamental y municipal.
- Establecer mecanismos para que, los niveles municipales, distritales, y departamentales incorporen y desarrollen planes de gestión del riesgo y establezcan protocolos conjuntos para hacerle seguimiento a la ayuda humanitaria internacional que ingrese al país y se desarrolle en su jurisdicción.
- Elaborar una base de datos con información de las organizaciones internacionales y de la sociedad civil extranjera que presten ayuda humanitaria de emergencia y que cumplan con requisitos mínimos establecidos por el Gobierno Nacional, con el fin de incluirlas en el llamamiento internacional y recabar su ayuda, cuando sea pertinente.
- Desarrollar de manera adecuada una herramienta que permita alinear lo solicitado como ayuda internacional y lo ofrecido por los diferentes actores internacionales, de manera tal que se pueda recibir y solicitar lo que realmente se necesita para atender el desastre o la calamidad.
- Sobre este punto, se recomienda que las entidades territoriales desarrollen mecanismos expeditos y documenten de antemano necesidades básicas que permitan un conocimiento rápido lo que podrían requerir, cuánto y qué no debería enviarse ante un determinado desastre.
- Establecer mecanismos para facilitar la llegada de la ayuda internacional en dinero a las entidades territoriales afectadas y facilitar el control y reporte de ejecución.
- Fortalecer el seguimiento de las ayudas que ingresan para asegurarse de que se destina la ayuda pertinente a la zona que lo necesita.

En materia de eventos de salud pública:

- Se recomienda documentar eventos de salud pública en casos de desastre para conocer de antemano qué se necesitaría para determinados brotes o eventos.
- Se sugiere establecer acuerdos de ayuda mutua entre sectores para hacerle frente a desastres por eventos de salud pública.

En materia de participación de la Sociedad Civil se recomienda:

- Se recomienda que entidades como la CRC que, desde un principio han hecho parte de las diferentes instancias del SNPAD y del FNC, figura ésta que recoge los recursos para llevar a cabo las acciones de aquél en las etapas de prevención, respuesta y recuperación, continúen haciendo parte activa de los mismos, aportando sus capacidades para llevar a cabo la misión del FNC.
- Dar cumplimiento efectivo a lo contemplado en el Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres, en términos de fortalecer las instancias del SNPAD y, entre otros a la Defensa Civil, a la CRC y los cuerpos de Bomberos.
- Fortalecer el SNPAD para incluir de manera más activa a las Organizaciones de la Sociedad Civil y empoderar aún más a las comunidades, no como medidas *ad hoc* para una situación particular, sino como un componente estructural del Sistema.
- Fortalecer el rol de las comunidades en materia de gestión del riesgo, no sólo como los beneficiarios sino como co-gestores de sus propios procesos de desarrollo.

En cuanto al estatus legal de las entidades sin ánimo de lucro extranjeras se recomienda:

- Se recomienda desarrollar un catálogo de organizaciones dedicadas específicamente a la ayuda en las etapas de socorro y recuperación inicial luego de un desastre.
- Crear un registro nacional anticipado o un pre-registro para aquellas organizaciones sin ánimo de lucro de domicilio en el extranjero, organizaciones internacionales y empresas privadas que, si bien no tienen actividades permanentes en Colombia, en caso de necesitarlo podrían y les interesaría prestar ayuda en el país y que, además, cumplan con los requisitos de elegibilidad.
- Establecer criterios de elegibilidad, basados en los principios de la ayuda humanitaria, los estándares internacionales vigentes, el derecho internacional y nacional aplicable, en la observancia de las costumbres locales, en la capacidad técnica de dichas entidades, en especial que cuenten con personal capacitado, suministren información transparente y oportuna, entre otros.
- Este registro debería permanecer actualizado constantemente y, para el efecto, se sugiere establecer un canal de comunicación entre la Oficina Jurídica del Ministerio del Interior y de Justicia -MIJ, encargada de registrar a las Organizaciones sin ánimo de lucro extranjeras que establezcan actividades permanentes en el país y la APC, así como con la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y el MRE.
- A las organizaciones pre-registradas, una vez en el país, deberían presentar los documentos para registrarse en el MIJ y tener acceso mientras se surte el trámite que, en todo caso debería ser lo más expedito posible, a facilidades legales necesarias para llevar a cabo las operaciones de socorro, tales como obtener los visados y permisos de trabajo para el personal humanitario, facilidades de importación de los bienes y equipos, posibilidad de abrir cuenta bancaria, suscribir contratos, contratar personal local, etc.
- Se recomienda que las autoridades y las comunidades monitoreen el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad preestablecidos por parte de las organizaciones a las que se les concedieron facilidades para su operación y, establecer responsabilidades por el no cumplimiento de las mismas. Para este punto es clave involucrar a los órganos de control e informar a las comunidades beneficiarias para que hagan el respectivo seguimiento.

En cuanto a los arreglos de aduana para la llegada de asistencia humanitaria se recomienda:

- Se recomienda otorgar la posibilidad de importar de manea definitiva vehículos y ambulancias donadas nuevos o usados destinados a organizaciones de ayuda humanitaria del SNPAD y/o organizaciones sin ánimo de lucro nacionales o extranjeras elegibles para atender desastres, exentos de aranceles, impuestos, tasas entre otros. Así mismo, establecer sanciones si se destinan a otro fin.
- Agilizar los trámites para el ingreso de alimentos y medicamentos donados que cumplan con estándares internacionales.
- Establecer lista de medicamentos y alimentos básicos que puedan ingresar de manera fácil sin necesidad de trámites previos, siempre que cumplan con estándares internacionales y, en el puerto de entrada agilizar la expedición del certificado de inspección sanitaria.
- Reconocer la licencia de conducción de personal extranjero que ingrese al país no sólo como turista o en tránsito sino de manera temporal para atender la emergencia y la etapa de recuperación.

- Desarrollar convenios en el marco del acuerdo de Tampere que faciliten el ingreso de equipos de telecomunicación y socializar ante los agentes de la aduana las disposiciones del mismo con el fin de hacerlo efectivo.
- La información sobre los requisitos para la importación de alimentos, medicamentos, vehículos, equipos y demás debería ser socializada con Cancillería y, en lo posible, incluirse en el llamamiento internacional que se efectúe.

En lo relativo a la gestión del personal frente a desastres se recomienda:

- Eximir de costos de visado al personal humanitario que ingrese para prestar ayuda humanitaria en virtud de un desastre, sea que ingrese como trabajador, voluntario, entre otros.
- Agilizar los procedimientos de visado y registro ante Migración Colombia.
- Para la etapa de socorro, se sugiere establecer un mecanismo expedito que permita obtener la visa de trabajador temporal para el personal de ayuda humanitaria sin necesidad de autorización por parte de agremiaciones de profesionales o similar.
- Facilitar la apertura de cuentas por parte del personal extranjero que ingrese al país para prestar ayuda humanitaria.

Recomendaciones para el transporte durante el desastre:

- Extender el beneficio de exención de peajes contemplado en la Ley 105 de 1993 a los vehículos (sin importar su categoría), que transporten ayudas a la zona de desastre de las organizaciones pre-registradas o elegibles (ver capítulo sobre el tema), de los Estados que prestan ayuda, de las Organizaciones Internacionales y de los organismos de socorro que operan en el país. Con el fin de identificar los vehículos que estarían exentos del peaje nacional, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres o quien haga sus veces podrá establecer mecanismos para tal fin.
- Incentivar a las entidades territoriales a que, en el ámbito de su competencia, establezcan exenciones a los peajes para vehículos de ayuda humanitaria (señalados en el punto anterior) que transiten por sus vías
- Establecer exenciones o reducción en todas las tarifas, tasas o derechos aplicables a los buques y aeronaves que ingresen con ayudas humanitarias provenientes de Organizaciones Internacionales y entidades sin ánimo de lucro u ONG's elegibles.
- Facilitar el permiso de ingreso, salida y sobrevuelo de las aeronaves de ayuda humanitaria y/o que transporten la misma. Facilitar su operación en territorio colombiano, para fines de apoyar en la atención del desastre.

Se recomienda en lo relativo a impuestos y demás cargas:

- Contemplar en la normativa una exención de impuestos general para que los auxilios o donaciones en dinero o en especie de gobiernos extranjeros, organizaciones intergubernamentales, organizaciones de la sociedad civil, particulares o empresas del exterior elegibles, sin importar si existe un convenio o tratado previo que contemple la materia para el caso de los Estados, destinados al socorro y recuperación temprana en caso de desastre. Los auxilios o donaciones así ingresadas pueden tener como destinatario entidades oficiales, organizaciones sin ánimo de lucro de la sociedad civil o directamente la comunidad afectada, entre otros.
- Establecer un mecanismo ágil que incluso sobre la marcha permita certificar que las donaciones en dinero o en especie se destinan a proyectos de interés común como es la ayuda humanitaria y de esa manera agilizar las exenciones de impuestos.

En lo referente a la libertad de acceso y seguridad se recomienda:

- Facilitar el acceso, en la medida de las posibilidades, a las organizaciones elegibles a la zona de desastre en condiciones de seguridad, estableciendo estrategias adecuadas de acceso dependiendo de cada caso concreto.
- Avisar a las organizaciones elegibles que prestan ayuda, y a la comunidad en general sobre los riesgos por minas, posibles contagios o material peligroso.
- Proveer y, de ser pertinente, con la aprobación de la comunidad beneficiaria de apoyo que permita un acceso seguro.

Responsabilidad y transparencia

- Fortalecer los mecanismos de vigilancia ciudadana con el fin de empoderar a las comunidades afectadas por un desastre y permitirles una mejor capacidad de seguimiento a las actividades que desarrollen las autoridades públicas y privadas con o sin ánimo de lucro que desempeñen funciones públicas.
- Desarrollar en los requisitos de elegibilidad de organizaciones humanitarias internacionales, estándares mínimos que éstas deberían cumplir para prestar la ayuda humanitaria de socorro y de recuperación inicial y el compromiso de mantenerlos en todo el tiempo en el que se desarrolle la precitada ayuda en el país.
- Involucrar de manera más directa a los medios de comunicación en materia de seguimiento a la gestión en atención de desastres de manera tal que con objetividad y seriedad puedan hacerle seguimiento a la gestión.

Recomendamos a Colombia como Estado de tránsito y envío de ayuda humanitaria:

- Establecer mecanismos expeditos que permitan la exportación temporal o definitiva de los equipos necesarios para prestar la ayuda humanitaria de socorro por parte del personal humanitario.
- Facilitar la exportación de alimentos destinados a prestar ayuda humanitaria.

Bibliografía

Instrumentos internacionales consultados

- Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas de 1946.
- Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas de 1961.
- Convención de Viena sobre Relaciones Consulares de 1963.
- Convenio entre el Gobierno de Colombia y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD de 1974.
- Acuerdo Básico entre el Gobierno de Colombia y el Programa Mundial de Alimentos Naciones Unidas/FAO, sobre Asistencia del Programa Mundial de Alimentos de 1969.
- Acuerdo entre la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el Gobierno de Colombia acerca del Establecimiento de una Oficina Regional de la ONUDI en Colombia de 2000.
- Convención sobre Asistencia en caso de Accidente Nuclear o Emergencia Radiológica de 1986, la cual fue aprobada mediante Ley 766 de 2002, declarada exequible.
- Convenio sobre Facilitación del Transporte Marítimo de 1965.
- Convenio sobre Aviación Civil Internacional de 1944.
- Convenio de Unificación de ciertas Reglas para el Transporte Aéreo Internacional de 1999.
- Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe.
- Convenio Básico de Cooperación Científica y Técnica de 1979, desarrollado en el Acta de la VII Comisión Mixta entre Colombia y el Reino de España.
- Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre Desastres Naturales del 8 de abril de 1990.
- Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en caso de Desastre.
- Directrices sobre la Facilitación y Reglamentación Nacional de las Operaciones Internacionales de Socorro en Caso de Desastre y Asistencia para la Recuperación Inicial, en adelante Directrices IDRL.
- Reglamento Sanitario Internacional.
- Convención sobre la Facilitación de Tráfico Marino Internacional de 1965.
- Marco de Acción de Hyogo 2005-2015: Aumento de la Resiliencia de las Naciones y las Comunidades ante los Desastres.
- Acuerdo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en materia de Desastres Naturales, firmado por los Jefes de Estado y/o Gobierno de la AEC en 1999.
- Convención Interamericana para Facilitar la Asistencia en caso de Desastre.
- Acuerdo entre Colombia y Ecuador sobre Desastres Naturales del 8 de abril de 1990.
- Decisión 713 de agosto de 2009, Estrategia Andina de Prevención y Atención de Desastres.
- Guía de Operación para Asistencia Mutua frente a los Desastres en los Países Andinos.
- El Código Sanitario Panamericano, suscrito en la Habana, Cuba el 14 de noviembre de 1924.
- Acuerdo entre los Estados Miembros y Miembros Asociados de la Asociación de Estados del Caribe para la Cooperación Regional en materia de Desastres Naturales, firmado por los Jefes de Estado y/o Gobierno de la AEC en 1999.

Principales normas nacionales consultadas

- Constitución Política de Colombia 1991.
- Código de Comercio.
- Estatuto Tributario.
- Código Civil Colombiano.
- Estatuto Cambiario.
- Código Penal.
- Ley 46 de 1988 “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”.
- Ley 137 de 1994 “Por la cual se regulan los Estados de Excepción en Colombia”.
- Ley 152 de 1994 “Ley Orgánica del Plan de Desarrollo”.
- Ley 847 de 2003 “Por medio de la cual se aprueba el Convenio de Tampere sobre el suministro de recursos de telecomunicaciones para la mitigación de catástrofes y las operaciones de socorro en casos de catástrofe”.
- Ley 100 de 1993 “Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 99 de 1993 “Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 715 de 2001 “Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros” , http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley/2001/ley_0715_2001.html.
- Ley 388 de 1997 “Por la cual se modifican la Ley 9ª de 1989 y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 9 de 1979 “Por la cual se dictan Medidas Sanitarias”.
- Ley 1122 de 2007 “Por la cual se hacen algunas modificaciones en el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones” <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/2238.html>.
- Ley 1438 de 2011 “Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones” <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/2551.html>.
- Ley 49 de 1948 “Por la cual se provee a la creación del Socorro Nacional en caso de Calamidad Pública”.
- Ley 852 de 2003 “Por medio de la cual se protege y regula la misión y las actividades humanitarias de la Sociedad Nacional de la Cruz Roja Colombiana, se le brindan garantías para su ejercicio y se dictan otras disposiciones” <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/1905.html>.
- Ley 1164 de 2007 “Por la cual se dictan disposiciones en materia del Talento Humano en Salud” <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/2238.html>.
- Ley 769 de 2002 “Por la cual se expide el Código Nacional de Tránsito Terrestre y se dictan otras disposiciones”. <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/1840.html>.
- Ley 842 de 2003 “Por la cual se modifica la reglamentación del ejercicio de la ingeniería, de sus profesiones afines y de sus profesiones auxiliares, se adopta el Código de Ética Profesional y se dictan otras disposiciones”. <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/1905.html>.

- Ley 435 de 1998 “Por la cual se reglamenta el ejercicio de la profesión de la arquitectura y sus profesiones auxiliares, se crea el Consejo Profesional Nacional de Arquitectura y sus profesiones auxiliares, se dicta el Código de Ética Profesional, se establece el Régimen Disciplinario para estas profesiones, se reestructura el Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y Arquitectura en Consejo Profesional Nacional de Ingeniería y sus profesiones auxiliares y otras disposiciones” <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/1525.html>
- Ley 720 de 2011 “Por medio de la cual se reconoce, promueve y regula la acción voluntaria de los ciudadanos colombianos”.
- Ley 105 de 1993 “Por el cual se dictan disposiciones básicas sobre el transporte, se redistribuyen competencias y recursos entre la Nación y las Entidades Territoriales, se reglamenta la planeación en el sector transporte y se dictan otras disposiciones” <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/1134.html>.
- Ley 1115 de 2006 “Mediante la cual se establece el sistema y método para la fijación y recaudo de tarifas por concepto de los servicios prestados por la Dirección General Marítima, Dimar” <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/2120.html>.
- Ley 788 de 2002 “Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones”. <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/1840.html>.
- Ley 1ª de 1991 “Por la cual se expide el Estatuto de Puertos Marítimos y se dictan otras disposiciones” http://www.cntv.org.co/cntv_bop/basedoc/ley/1991/ley_0001_1991.html.
- Ley 875 de 2004 “Por la cual se regula el uso del emblema de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja y otros emblemas protegidos por los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 y sus protocolos adicionales”.
- Ley 1438 de 19 de enero de 2011 “por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.
- Ley 142 de 1937 “se fija los derechos y deberes de la Cruz Roja como Instituto Nacional de Asistencia y Caridad Pública”.
- La Ley 1341 de 2009 “Por la cual se definen principios y conceptos sobre la sociedad de la información y la organización de las Tecnologías de la Información y las Comunicaciones –TIC se crea la Agencia Nacional de Espectro y se dictan otras disposiciones”.
- Ley 734 de 2002, “Por la cual se expide el Código Disciplinario Único”.
- La ley 42 de 1993 Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen <http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/arb/1134.html>.
- Ley 850 de 2003 “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”.
- Ley 768 de 2002 “Por medio de la cual se adopta el Régimen Político, Administrativo y Fiscal de los Distritos Portuario e Industrial de Barranquilla, Turístico y Cultural de Cartagena de Indias y Turístico, Cultural e Histórico de Santa Marta”.
- Ley 336 de 1996 “Por la cual se adopta el Estatuto Nacional del Transporte”.
- Proyecto de Plan Nacional de Desarrollo de 2010-2014.
- Ley 318 de 1996 “Por la cual se establecen mecanismos para el manejo de los recursos financieros destinados al cumplimiento de los compromisos con los organismos financieros internacionales, se crea la Agencia Colombiana de Cooperación Internacional y se dictan otras disposiciones para el fomento de la cooperación internacional”.
- Ley 1448 de 2011 “Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones”.

- Ley 1444 de 2011 “Por medio de la cual se escinden unos Ministerios, se otorgan precisas facultades extraordinarias al Presidente de la República para modificar la estructura de la Administración Pública y la planta de personal de la Fiscalía General de la Nación y se dictan otras disposiciones”.
- Las leyes expedidas luego de la constitución de 1991 pueden ser consultadas por orden cronológico y actualizadas en la siguiente página: <http://www.secretariase-nado.gov.co/senado/basedoc/arbol/1099.html>.

Decretos

- Decreto-Ley 919 de 1989 “Por el cual se organiza el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto -Ley 2324 de 1984 “Por el cual se reorganiza la Dirección General Marítima y Portuaria”.
- Decreto-Ley 1355 de 1970- Código de Policía Nacional Decreto-ley 4147 de 2011 “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”.
- Decreto-ley 4152 de 2011 Por el cual se escinden unas funciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCION SOCIAL y se crea la Agencia Presidencial de Cooperación Internacional de Colombia, APC - COLOMBIA.
- Decreto-ley 4062 de 2011 “Por el cual se crea la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia, se establece su objetivo y estructura”.
- Decreto 969 de 1995 por el cual se organiza y reglamenta la Red Nacional de Centros de Reserva para la Atención de Emergencias.
- Decreto 3696 de 2009 por el cual se modifica el Decreto 969 de 1995.
- Decreto 1547 de 1984 por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades y se dictan normas para su organización y funcionamiento.
- Decreto 195 de 1999 por el cual se decreta el estado de emergencia económica, social y ecológica por razón de grave calamidad pública.
- Decreto 1175 de 2003 Por medio del cual se modifica parcialmente el Decreto 3075 de 1997.
- Decreto 3582 de 2009 por el cual se modifica el numeral 2.6 del artículo 5° del Decreto 4530 de 2008 que modificó la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia.
- Decreto 723 de 1999 derogado por el Decreto 332 de 2004.
- Decreto 4702 de 2010 Por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989.
- Decreto 4718 de 2010 “Por el cual se liquida la modificación al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010, contenida en el Decreto 4627 del 13 de diciembre de 2010”.
- Decreto 4825 de 2010 “Por el cual se adoptan medidas en materia tributaria en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010”.
- Decreto 4826 de 2010 “Por el cual se adiciona la Ley 785 de 2002 y se dictan otras disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional”.
- Decreto 4819 de 2010 “Por el cual se crea el Fondo de Adaptación”.
- Decreto 4820 de 2010 “Por el cual se dispone la enajenación de una participación accionaria de la Nación en Ecopetrol S. A.”
- Decreto 197 de 1999, “Por medio del cual se crea el Fondo para la reconstrucción del eje cafetero afectado por el terremoto del 25 de enero de 1999- FOREC.
- Decreto 1283 de 1996 por el cual se reglamenta el funcionamiento del Fondo de Solidaridad y Garantía del Sistema General de Seguridad Social en Salud.
- Decreto 3990 de 2007 “Por el cual se reglamenta la Subcuenta del Seguro de Riesgos Catastróficos y Accidentes del Tránsito del Fondo de Solidaridad y Garantía, Fosyga,

se establecen las condiciones de operación del aseguramiento de los riesgos derivados de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, eventos catastróficos y terroristas, las condiciones generales del seguro de daños corporales causados a las personas en accidentes de tránsito, Soat, y se dictan otras disposiciones”.

- Decreto 4579 de 2010 Por el cual se declara la situación de desastre nacional en el territorio colombiano.
- Decreto 4580 de 2010 Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica.
- Decreto 93 de 1998, “por el cual se adopta el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- Decreto 2685 de 1999 “Por el cual se modifica la Legislación Aduanera”.
- Decreto 4530 de 2008 por el cual se modifica la estructura del Ministerio del Interior y de Justicia y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 3039 de 2007 (10 de agosto de 2007) Por el cual se adopta el Plan Nacional de Salud Pública 2007-2010.
- Decreto 3518 de 2006 por el cual se crea y reglamenta el Sistema de Vigilancia en Salud Pública y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 1012 de 2004 por el cual se declara la existencia de una situación de desastre departamental.
- Decreto 4589 del 27 de diciembre de 2006 Por el cual se adopta el Arancel de Aduanas y otras disposiciones.
- Decreto 1601 de 1984 por el cual se reglamentan parcialmente los Títulos III, V y VII de la Ley 09 de 1979, en cuanto a Sanidad Portuaria y Vigilancia Epidemiológica en naves y vehículos terrestres.
- Decreto 4829 de 2010 Por el cual se adiciona la Ley 1341 de 2009 con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y eco lógica de la que trata el Decreto 4560 de 2010”.
- Decreto 3075 de 1997 principalmente, aunque según la naturaleza del producto este deberá estar en cumplimiento de las condiciones mínimas de rotulado establecidas en la Resolución 5109 de 2005.
- El Decreto 4000 de 2004 por el cual se dictan disposiciones sobre la expedición de visas, control de extranjeros y se dictan otras disposiciones en materia de migración.
- Decreto 919 de 2004 por el cual se reglamentan las donaciones internacionales de medicamentos y dispositivos médicos.
- el Decreto 4192 de 2010 Por medio del cual se establecen las condiciones y requisitos para la delegación de funciones públicas en Colegios Profesionales del área de la salud, se reglamenta el Registro Único Nacional y la Identificación Única del Talento Humano en Salud y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 5057 de 2009 Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional – Dirección General Marítima y se dictan otras disposiciones.
- http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/decreto/2009/decreto_5057_2009.html
- Decreto 138 de 2005 por el cual se reglamentan los artículos 5º, 6º, 14 y 18 de la Ley 875 de 2004 y se dictan otras disposiciones.
- Decreto 804 de 2001 Por el cual se reglamenta el servicio público de transporte marítimo.
- Decreto 540 de 2004 Por el cual se reglamenta el artículo 96 de la Ley 788 de 2002

Para ver los decretos expedidos en el contexto de la temporada de lluvias 2011, por favor remitirse al anexo D.

Otra normativa consultada

- Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010.
- Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.
- Resolución 787 de 2005 de Acción Social.
- Resolución 573 de 2010 Por la cual se declara la situación de calamidad pública de carácter nacional en el territorio colombiano y se reconoce afectación en varios sectores de éste.
- Resolución 2847 de 2007 Por la cual se adopta el Reglamento Operativo de Donaciones de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional - ACCIÓN SOCIAL.
- Resolución 4240 de 2000 Por la cual se reglamenta el Decreto 2685 de diciembre 28 de 1999.
- Resolución 1438 de 2005 Por la cual se establecen los formularios para la autorización de donaciones internacionales de medicamentos y dispositivos médicos y se dictan otras disposiciones.
- Resolución 1478 de 2006 “Por la cual se expiden normas para el control, seguimiento y vigilancia de la importación, exportación, procesamiento, síntesis, fabricación, distribución, dispensación, compra, venta, destrucción y uso de sustancias sometidas a fiscalización, medicamentos o cualquier otro producto que las contengan y sobre aquellas que son monopolio del Estado”, del Ministerio de la Protección Social.
- Resolución 3382 de 2003 “Por la cual se adoptan medidas de índole sanitaria para importaciones de animales y sus productos y se establecen algunas excepciones”.
- La Resolución 5707 de 2008, “Por medio de la cual se dictan algunas disposiciones sobre expedición de visas modificada parcialmente por la Resolución 928 de 2009”.
- Resolución 4700 de 2009 “Por la cual se establecen los requisitos para todas y cada una de las clases y categorías de visas contempladas en el Decreto 4000 del 30 de noviembre de 2004, modificado por el Decreto 2622 del 13 de julio de 2009, y se dictan otras disposiciones sobre la expedición de visas”.
- Resolución 5547 de 2005 “Por la cual se define el trámite y los requisitos para la convalidación de títulos otorgados por instituciones de educación superior extranjeras o por instituciones legalmente reconocidas por la autoridad competente en el respectivo país, para expedir títulos de educación superior”.
- Resolución 363 del 22 de marzo de 2011 sobre Puestos de Control Migratorio.
- Directiva Presidencial número 1 de 2009.
- Directiva Presidencial número 005 de 2001.
- Circular 004 de 2008 del Ministerio de la Protección Social.
- Acuerdo 11 de 1987 “Por el cual se crea el Fondo para la Prevención y Atención de Emergencias en el Distrito Especial de Bogotá y se dictan otras disposiciones”.
- Decreto 652 de 1990 reglamenta el FOPAE y lo organiza como un establecimiento público adscrito a la Alcaldía Mayor.
- CONPES 3318 de 2004 Autorización a la Nación para contratar operaciones de crédito externo con la banca multilateral hasta por USD \$ 260 millones para la financiar parcialmente el programa de reducción de la vulnerabilidad fiscal del Estado frente a los desastres naturales.
- CONPES 3146 de 2001, Estrategia para Consolidar la Ejecución del Plan Nacional de Prevención y Atención a Desastres, en el corto y mediano plazo.
- Manual de Reglamentos Aeronáuticos- RAC.
- Circular 009 de 2010 del Instituto Nacional de Salud, consultado en: <http://www.ins.gov.co/?idcategoria=13776#>.

Sentencias y conceptos

- Sentencia C-1191 de 2001 Magistrado Ponente (E): Dr. Rodrigo Uprimny Yepes.
- Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Consejero Ponente: Javier Henao Hidrón. Referencia Consulta sobre donaciones en favor de la Nación y ayudas para la comunidad. Radicación N° 531. Bogotá 31 de agosto de 1993. Concepto consultado en: <http://www.dmsjuridica.com/JURISPRUDENCIA/buscador/consejo/1993/SECCION%202/CE-SC-RAD1993-N531.html>.

Decisiones de la Comunidad Andina

- Decisión 503 de 2001 de la CAN Reconocimiento de documentos nacionales de identificación,
- Decisión 529 de 2002 Creación del Comité Andino para la Prevención y Atención de Desastres (CAPRADE),
- Decisión 713 de 2009 Modificación de la Decisión 591: Estrategia Andina para la Prevención y Atención de Desastres,
- Decisión 618 de julio 15 de 2005 Incorporación progresiva del Anexo General y referencia de los Anexos Específicos del Convenio Internacional para la Simplificación y Armonización de los Regímenes Aduaneros (Convenio de Kyoto),

Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas

- Resolución 63/139
- Resolución 63/141

Resoluciones de la Organización de Estados Americanos

- Resolución AG/RES 1682 (XXIX-O/99).
- Resolución AG/RES. 2314 (XXXVII-O/07)
- Resolución AG/RES 2492 (XXXIX-O/09)
- Resolución AG/RES. 2610 (XL-O/10)

Declaraciones de Reuniones Regionales

- Declaración de Santa Cruz de la Sierra de la IX Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas, <http://www.flacso.org/fileadmin/usuarios/documentos/Declaracion.pdf>
- Declaración de Cancún: http://www.sela.org/attach/258/EDOCS/SRed/2010/02/T023600003908-0-DECLARACION_DE_CANCUN.pdf

Documentos consultados

- Documento País 2010 del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.
- Ficha técnica # 1 de la Organización Meteorológica Mundial.
- Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático.
- Evaluación de la Amenaza Volcánica Potencial del Cerro Machín, publicado por Ingeominas en septiembre de 2002.
- Evaluación de la Amenaza Volcánica Potencial del Cerro Machín, Ingeominas, septiembre de 2002.
- Ricardo Arturo Méndez, Gloria Patricia Cortés , Héctor Cepeda Evaluación de la Amenaza Volcánica Potencial del Cerro Machín, Ingeominas, septiembre de 2002.

- Mapa de Amenaza Volcánica del Galeras, Ingeominas 1997 consultado en: http://intranet.ingegominas.gov.co/pasto/images/b/bc/Mapa_de_Amenaza_Volcanica_del_Galeras_Tercera_Version_Memoria_Explicativa.pdf el día 24 de septiembre de 2010.
- Mapa de Amenazas del Volcán Galeras, Ingeominas 1997. Pág 35.
- Atlas de las Dinámicas del Territorio Andino: Población y Bienes Expuestos a Amenazas Naturales, consultado en: <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/atlas.pdf>.
- Reporte de prensa 002 de 2010 del Instituto Nacional de Salud, consultado en la página <http://www.podersobreelah1n1.com/comunicaciones.html>.
- Guía de Actuación ante un Desastre Súbito de Carácter Nacional, si bien se basa en las normas antes mencionadas, contempla la denominación de evento crítico.
- Conjunto de Directrices e Indicadores para la Aplicación de la Prioridad 5 del Marco de Acción de Hyogo consultado en la página:
■ <http://ocha.unog.ch/drptoolkit/PreparednessTools/Disaster%20Preparedness%20Planning/OCHA-Disaster-preparedness-effective-response-SPA.pdf>.
- Atlas de las Dinámicas del Territorio Andino: Población y Bienes Expuestos a Amenazas Naturales, consultado en: <http://www.comunidadandina.org/predecan/doc/libros/atlas.pdf>.
- Guía de Operación para Asistencia Mutua frente a Desastres en los Países Andinos: <http://www.comunidadandina.org/normativa/dec/DEC591.pdf>.
- Atlas de Amenaza Volcánica en Colombia, Ingeominas 1999, consultado en la página: <http://productos.ingegominas.gov.co/productos/geoamena/atlas/amenvolc/Atlasamenaza.pdf>.
- Ricardo Arturo Méndez, Gloria Patricia Cortés, Héctor Cepeda Evaluación de la Amenaza Volcánica Potencial del Cerro Machín, Ingeominas, septiembre de 2002.
- Omar Darío Cardona “Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres en Colombia”, Instituto de Estudios Ambientales, IDEA Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales. Pág 1 consultado en: http://www.manizales.unal.edu.co/gestion_riesgos/descargas/gestion/SistemaNacionalODCardonaOFDA-IDEA.pdf.
- Salud en las Américas 2007. Perfil de País 2007, Volumen II- Países, pág 227. consultado en: <http://186.113.0.6/php/level.php?lang=es&component=31&item=14.>,
- Jacobo Pérez Escobar “Derecho constitucional colombiano” Editorial Temis, octava edición, Bogotá, Colombia 2010.
- Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional “La Cooperación Internacional y su Régimen Jurídico en Colombia”, segunda edición, noviembre de 2008.
- Segunda Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático.
- Informe de análisis inventario de pérdidas por desastres, Creación, actualización y/o homogeneización de inventarios de desastres por eventos históricos y cotidianos a nivel de la Subregión Andina Versión 1.8 Preparado por: Ana María Aguilar y Geovanny Bedoya. Edición de: OSSO. Cali, mayo de 2008.
- John Makario Londoño B. PhD, Generalidades de la Actividad Sísmica del Volcán Cerro Machín, Colombia. Observatorio Vulcanológico y Sismológico de Manizales. INGEOMINAS. Grupo de Trabajo Regional Manizales. (2004).
- Protocolo para la actuación intersectorial, SNPAD 29 octubre 2008.
- Proyecto de nuevo estatuto aduanero.
- IFRC, Law and legal issues in international disaster response, 2007.
- Guía de Donaciones en Especie de Acción Social: http://www.accionsocial.gov.co/documentos/Guia_Donaciones_Especie.pdf.

Lista de personas entrevistadas

ONU

- Dr. Alejandro Santander, Organización Panamericana de la Salud- OPS (Noviembre 8 de 2010)

Agencias de Cooperación

- Francesc Vila, Director de Proyectos de Asistencia Humanitaria y Comunidades Étnicas, Agencia Española para la Cooperación Internacional al Desarrollo
- Juan Carlos Lobo, Consultor Especialista en Gestión del Riesgo de Desastre Office of US Foreign Disaster Assistance-OFDA (enero 10 de 2011)
- Pedro Luis Rojo, Jefe de la Oficina ECHO en Colombia (noviembre 18 de 2010)
- Adriano Kupfer, Primer Secretario, Director Residente Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación- COSUDE (2 de noviembre de 2010)

Gobierno

- Alexander Martínez y Claudia Satizabal, Departamento Nacional de Planeación
- (4 de noviembre de 2010)
- Jairo López, Director de Recuperación Social del Territorio, antes Coordinador de donaciones Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (27 de octubre de 2010)
- Raúl Sánchez, Director de Asuntos Consulares (E), Ministerio de Relaciones Exteriores (27 de octubre de 2010)
- Jesús Alberto Correa, Asesor Dirección de Aduanas Seccional Bogotá-DIAN (28 de octubre de 2010)
- Fernando Álvarez Reyes, Capitán de la Dirección del Sistema Nacional de Bomberos General del Bomberos (3 de noviembre de 2010)
- Luz Amanda Pulido, Directora de Gestión del Riesgo (marzo de 2011).
- Guillermo Escobar, Director DPAE, Eliecer Argüello- Abogado DPAE Andrés Mancipe- Abogado DPAE (26 de octubre de 2010)
- Jair López, Director de Recuperación Social del Territorio de la Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional (octubre 27 de 2010).
- María Teresa Martínez, Oficina de Pronósticos y Alertas del Instituto de Estudios Hidrológicos y Meteorológicos- IDEAM
- Marta Calvache, Sub directora de INGEOMINAS (noviembre 29 de 2010)
- Mauricio Toro, Director de Bomberos de Bogotá (noviembre 19 de 2010).

Sociedad Civil

- Guillermo Toro, Oxfam 8 de noviembre de 2010

Reuniones en las que se llevaron a cabo encuestas

- Simulacro SIMEX: ejercicio Regional INSARAG de simulación de respuesta a terremotos, Bogotá 15 al 17 de noviembre de 2010.

Lista de decretos de emergencia

No.	Decreto	Objeto
1.	4580 de 07.12.10.	Por el cual se declara el estado de emergencia económica, social y ecológica
2.	4627 del 13.12.11	Por el cual se dictan disposiciones para hacer frente a la emergencia económica social y ecológica y se modifica el presupuesto general
3.	4628 de 13.12.10	Por el cual se dictan normas sobre expropiación por vía administrativa y se adoptan otras medidas.
4.	4629 del 13.12.11	Por el cual se modifican transitoriamente, el artículo 45 de la Ley 99 de 1993, el artículo 4 del decreto 1933 de 1994 y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional
5.	4673	Por el cual se adiciona el artículo 38 de la Ley 1333 de 2009, y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional
6.	4674 17.12.10	Por el cual se dictan normas sobre evacuación de personas y se adoptan otras medidas
7.	4702 de 21.12.10	Por el cual se modifica el Decreto Ley 919 de 1989
8.	4703 de 21.12.10	Por el cual se decretan medidas sobre fuentes de financiamiento en virtud del estado de emergencia económica, social y ecológica declarado mediante el Decreto 4580 de 2010.
9.	4819 de 29.12.10	Por el cual se crea el Fondo Adaptación
10.	4820 de 29.12.10	Por el cual se dispone la enajenación de una participación accionaria de la Nación en ECOPETROL S. A.
11.	4821 de 29.12.10	Por el cual se adoptan medidas para garantizar la existencia de suelo urbanizable para los proyectos de construcción de vivienda y reubicación de asentamientos humanos para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional
12.	4822 de 29.12.10	Por el cual se suspenden restricciones para la operación de las pistas de los aeropuertos nacionales e internacionales en el territorio nacional, y se dictan otras disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica nacional.
13.	4823 de 29.12.10	Por medio del cual los contratistas y concesionarios del Estado deberán contribuir solidariamente a la atención de la emergencia económica, social y ecológica”

14.	4824 de 29.12.10	Por medio del cual se permite la disposición temporal de los escombros y la utilización de fuentes de materiales para atender la emergencia invernal
15	4825 de 29.12.10	Por el cual se adoptan medidas en materia tributaria en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010
16	4826 de 29.12.10	Por el cual se adiciona la Ley 785 de 2002 y se dictan otras disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional”
17	4827 de 29.12.10	Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la prestación del servicio educativo con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.
18.	4828 29.12.10	Por el cual se dictan disposiciones para atender la situación de desastre nacional y de emergencia económica, social y ecológica por grave calamidad pública declarada en el territorio colombiano e impedir la extensión de sus efectos
19.	4829 de 29.12.10	Por el cual se adiciona la Ley 1341 de 2009 con el fin de atender la situación de emergencia económica, social y ecológica de la que trata el Decreto 4560 de 2010”
20.	4830 de 29.12.10	Por el cual se modifica el Decreto 4702 de 2010
21.	4831 del 29.12.10	Por el cual se destinan recursos para conjurar la crisis e impedir la extensión de los efectos causados por el fenómeno de La Niña.
22.	4832 de 29.12.10	Por el cual se dictan disposiciones en materia de vivienda para hacer frente a la emergencia económica social y ecológica nacional
23.	4833 de 29.12.10	Por el cual se decretan medidas asociadas al sector de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones, tendientes a conjurar el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica decretado mediante Decreto 4580 de 2010.
24.	15 de 06.01.11	Por el cual se establecen los límites máximos de velocidad para garantizar la seguridad vial en el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica
25.	16 de 06.01.11	Por el cual se crea la figura del “empleo de emergencia” para los damnificados por la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010
26.	17 de 06.01.11	Por medio del cual se adoptan medidas en materia de salud con el fin de hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010
27.	20 de 07.01.11	Por el cual se declara el Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica por razón de grave calamidad pública
28.	125 de 20.01.11	Por el cual se crea el Programa especial de reforestación y se dictan otras disposiciones en desarrollo del Decreto No. 020 de 2011”

29.	126 de 20.01.10	Por medio del cual se adoptan medidas en materia de riesgos, seguro agropecuario, y crédito agropecuario, para atender la situación de emergencia económica, social y ecológica
30.	127 de 20.01.11	Por el cual se dictan disposiciones relacionadas con la inversión de recursos para garantizar la prestación del servicio público educativo con ocasión de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica.
31.	128 de 20.01.11	Por el cual se adoptan medidas especiales en materia tributaria, aduanera y cambiaria para los damnificados o afectados por el fenómeno de La Niña 2010 2011
32.	129 de 20.01.11	Por el cual se dictan disposiciones en materia de servicios públicos domiciliarios de energía eléctrica, gas natural, acueducto, alcantarillado y aseo para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 020 de 2011
33.	130 de 20.01.11	Por el cual se modifica el Decreto 016 de 2011
34.	141 de 21.01.11	Por el cual se modifican los artículos 24, 26, 27, 28, 29, 31, 33, 37,41,44,45,65 Y 66 de la Ley 99 de 1993, y se adoptan otras determinaciones
35.	142 de 21.01.11	Por el cual se adiciona el Decreto 4819 de 2010
36.	143 de 21.01.11	Por el cual se adiciona un numeral al artículo primero y se modifica el artículo segundo del Decreto 4628 de 2010
37.	144 de 21.01.11	Por el cual se expiden algunas disposiciones para facilitar la actuación de las autoridades departamentales y municipales en la atención de los efectos generados por el fenómeno de la Niña
38.	145 de 21.01.11	Por el cual se modifica el Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2011
39.	146 de 21.01.2011	“Por medio del cual se establecen medidas de eficiencia y control en el manejo y protección de los recursos públicos destinados a la atención de la emergencia económica, social y ecológica y se dictan otras disposiciones”

Fondo para atender desastres

En relación con los recursos, para financiar la atención a desastres existe desde 1984, incluso antes de la creación del SNPAD, el Fondo Nacional de Calamidades- FNC mediante el Decreto 1547 de 1984, modificado por el Decreto- Ley 919 de 1989, por el Decreto 4702 de 2010.

El FNC es:

“[...] una cuenta especial de la Nación, con independencia patrimonial, administrativa, contable y estadística, con fines de interés público y asistencia social y dedicado a la atención de las necesidades que se originen en situaciones de desastre o de calamidad o de naturaleza similar [...]”.

Es un fideicomiso estatal de creación legal y se rige por las normas y reglamentos que se expidan sobre el particular.

El FNC es una fiducia manejada por una Fiduciaria (La Previsora S.A.), en virtud del Decreto-ley 4147 de 2011, la Junta Directiva del FNC está conformada por 7 miembros:

- El Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado
- Seis (6) representantes del Presidente de la República.

Cabe destacar que durante la emergencia ocasionada por la temporada de lluvias 2010-2011 se expidió el Decreto 4702 de 2010, que creó la Junta Directiva del FNC conformada por: un representante del Presidente que la preside, el Ministerio del Interior y de Justicia o su delegado, Ministerio de Hacienda y Crédito Público o su delegado, Director del Departamento Administrativo de la Presidencia de la República o su delegado, Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado y cuatro (4) miembros del sector privado designados por el Presidente.

Así mismo cabe señalar que antes de la expedición del Decreto 4702 de 2010, existía una Junta Consultora conformada por miembros del SNPAD, entre ellos la Cruz Roja Colombiana y la Defensa Civil.

Los objetivos del FNC se pueden resumir de la siguiente manera: prestar apoyo económico para la atención de desastres y calamidades declarados, en especial los componentes de alimentos, medicinas y alojamientos temporales, proveer recursos para controlar la propagación de epidemias, proveer recursos para el saneamiento ambiental en las etapas de rehabilitación y reconstrucción, financiar la instalación de equipos de información de alertas tempranas, los recursos necesarios para prevenir desastres o mitigar sus efectos, mediante, entre otros, pólizas de seguros.

Para llevar a cabo sus funciones, el Fondo se nutre de recursos provenientes de:

- asignaciones del presupuesto nacional,
- partidas especiales que le asigne el Gobierno,
- prestamos,
- colocación de títulos de deuda pública,

- rendimiento de sus inversiones, donaciones nacionales o internacionales, entre otros¹.

Por medio de las entidades participantes en las reuniones del grupo de trabajo y los talleres, se pudo determinar que si bien se cuenta con la herramienta financiera para hacer realidad los mandatos en materia de prevención y atención de desastres, las asignaciones anuales al FNC no han sido suficientes para atender la problemática de la gestión del riesgo en Colombia. En ese orden de ideas, a raíz de la temporada de lluvias 2010-2011 que suscitó la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica y con el fin de hacerle frente a sus efectos, se expidieron los siguientes decretos tendientes a obtener recursos para el FNC:

- Decreto 4718 de 2010 “Por el cual se liquida la modificación al Presupuesto General de la Nación para la vigencia fiscal de 2010, contenida en el Decreto 4627 del 13 de diciembre de 2010”.
- Decreto 4825 de 2010 “Por el cual se adoptan medidas en materia tributaria en el marco de la emergencia económica, social y ecológica declarada por el Decreto 4580 de 2010”
- Decreto 4826 de 2010 “Por el cual se adiciona la Ley 785 de 2002 y se dictan otras disposiciones para hacer frente a la emergencia económica, social y ecológica nacional”.

Adicionalmente, en el marco de la declaratoria de emergencia económica, social y ecológica por la temporada de lluvias de 2010-2011, se creó, mediante Decreto 4819 de 2010, el Fondo de Adaptación. Mediante Decreto 4820 de 2010 “por el cual se dispone la enajenación de una participación accionaria de la Nación en Ecopetrol S. A.” establece que los resultados de la venta de una parte accionaria de esa se destinaran al precitado Fondo. Este último decreto fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional en Sentencia C-242 de 2011.

Como antecedentes, cabe señalar que una medida ad hoc adoptada para facilitar la reconstrucción de la zona afectada por el desastre ocasionado por el terremoto en el eje cafetero, se creó mediante Decreto 197 de 1999, el Fondo para la reconstrucción del eje cafetero afectado por el terremoto del 25 de enero de 1999- FOREC.

Este fondo tenía naturaleza especial, autonomía patrimonial y financiera, personería jurídica, sin estructura administrativa propia, adscrito al Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Su propósito era la financiación y llevar a cabo las actividades necesarias para la reconstrucción económica, social y ecológica de la región afectada por dicho evento.

Existe también una subcuenta independiente del FOSYGA² de seguro por riesgo catastrófico y accidentes de tránsito. Dicha subcuenta ha sido reglamentada por los Decretos 1283 de 1996 y 3990 de 2007.

El Decreto 3990 de 2007 contempla la siguiente noción de desastre en su artículo 1° numeral 4°:

“[...]

¹ Art. 8 Decreto 1547 de 1984. Adicionalmente, el Decreto 4718 de 2010, Decreto 145 de 2011, Decreto 4825 de 2010 sobre impuesto al patrimonio, Decreto 4826 de 2010 (venta de bienes extintos por parte de la Dirección Nacional de Estupefacientes).

² Ley 100 de 1993, artículo 218: “Creación y Operación del Fondo. Créase el Fondo de Solidaridad y Garantía, como una cuenta adscrita al Ministerio de Salud que se manejará por encargo fiduciario, sin personería jurídica ni planta de personal propia, de conformidad con lo establecido en el Estatuto General de la Contratación de la Administración Pública de que trata el artículo 150 de la Constitución Política”.

Artículo 1°. Definiciones. Para efectos del presente decreto se establecen las siguientes definiciones:

[...]

4. Catástrofes de origen natural. Se consideran catástrofes de origen natural aquellos cambios en el medio ambiente físico, identificables en el tiempo y en el espacio, que producen perjuicios masivos e indiscriminados en la población y afectan de manera colectiva a una comunidad, tales como sismos, maremotos, erupciones volcánicas, deslizamientos de tierra, inundaciones y avalanchas [...].

Para las víctimas de catástrofes de origen natural y de ataques terroristas, la subcuenta cubrirá hasta un máximo de 800 salarios mínimos legales diarios vigentes al momento del evento (USD \$12.376 aprox.)³ para servicios médico quirúrgicos; un máximo de 180 salarios mínimos legales diarios vigentes al momento del evento (USD \$ 2.784 aprox.) como indemnización por incapacidad permanente y, si la víctima de una catástrofe natural muere, sus sobrevivientes tendrán derecho a una indemnización de 600 salarios mínimos diarios vigentes al momento del evento (USD \$9.282 aprox.).

Además, se reconoce una indemnización por gastos funerarios de 150 salarios mínimos legales diarios vigentes al momento del evento (USD \$2.320 aprox.) y de 10 salarios legales diarios vigentes en la fecha en que ocurrieron los hechos (USD \$ 154 aprox.) como indemnización por el transporte hasta el centro asistencial para que proporcione dicho servicio.

La víctima de una catástrofe natural, para poder reclamar las indemnizaciones que correspondan, deberá presentar la certificación de que hace parte del censo de población afectada que debe efectuar el Comité Local o Regional de Emergencia, de acuerdo con el Decreto –ley 919 de 1989.

El precitado censo deberá ser elaborado dentro de los 15 días siguientes a la catástrofe y deberá ser refrendado por la autoridad local de salud de la zona afectada.

Fondos en entidades territoriales

En el marco de las funciones en materia de prevención y atención de desastres y en el marco de las funciones en materia de planeación y atribuciones constitucionales y legales, las entidades territoriales pueden destinar recursos y establecer fondos para la materia, mediante acuerdos y ordenanzas, según el caso.

Un ejemplo de lo anterior es el Fondo de Prevención y Atención de Emergencias- FOPAE, creado mediante Acuerdo 11 de 1987⁴, al cual se le destina el 0.5% de los ingresos tributarios corrientes de la Administración Central.

El Decreto 652 de 1990 reglamenta el FOPAE y lo organiza como un establecimiento público adscrito a la Alcaldía Mayor, dotado de personería jurídica, patrimonio independiente y autonomía administrativa⁵.

³ Se tomó la tasa de cambio de 1,828 pesos por dólar vigente el día 9 de noviembre de 2010 y el salario mínimo legal diario vigente en la misma fecha es de 28,280 pesos.

⁴ http://www.fopae.gov.co/portal/page/portal/FOPAE_V2/Legislacion. Consultado el 24 de febrero de 2011.

⁵ <http://www.fopae.gov.co/portal/page/portal/sire/legislacion/documentos/Decreto652de1990.pdf> Consultado el 24 de febrero de 2010.

Los Principios Fundamentales

del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

Humanidad / El Movimiento de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, al que ha dado nacimiento la preocupación de prestar auxilio, sin discriminación, a todos los heridos en los campos de batalla, se esfuerza, bajo su aspecto internacional y nacional, en prevenir y aliviar el sufrimiento de los hombres en todas las circunstancias. Tiende a proteger la vida y la salud, así como a hacer respetar a la persona humana. Favorece la comprensión mutua, la amistad, la cooperación y una paz duradera entre todos los pueblos.

Imparcialidad / No hace ninguna distinción de nacionalidad, raza, religión, condición social ni credo político. Se dedica únicamente a socorrer a los individuos en proporción con los sufrimientos, remediando sus necesidades y dando prioridad a las más urgentes.

Neutralidad / Con el fin de conservar la confianza de todos, el Movimiento se abstiene de tomar parte en las hostilidades y, en todo tiempo, en las controversias de orden político, racial, religioso o ideológico.

Independencia / El Movimiento es independiente. Auxiliares de los poderes públicos en sus actividades humanitarias y sometidas a las leyes que rigen los países respectivos, las Sociedades Nacionales deben, sin embargo, conservar una autonomía que les permita actuar siempre de acuerdo con los principios del Movimiento.

Voluntariado / Es un movimiento de socorro voluntario y de carácter desinteresado.

Unidad / En cada país sólo puede existir una Sociedad de la Cruz Roja o de la Media Luna Roja, que debe ser accesible a todos y extender su acción humanitaria a la totalidad del territorio.

Universalidad / El Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, en cuyo seno todas las Sociedades tienen los mismos derechos y el deber de ayudarse mutuamente, es universal.



Federación Internacional de Sociedades
de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja

www.ifrc.org **Salvar vidas, cambiar mentalidades.**