

**ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA LEY GENERAL DE BOMBEROS Y LA  
LEY 1523 DE 2012: CAPACIDADES Y OBLIGACIONES DE LOS BOMBEROS DE  
COLOMBIA EN LA GESTIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES.**

SANTIAGO ADOLFO GARCÍA HERRÁN

Monografía para optar el título de Especialista en Prevención, Atención y Reducción de  
Desastres

Asesor: Eduardo Vélez

Especialista en Prevención Atención y Reducción de Desastres

Universidad Católica de Manizales

Facultad de Ingeniería y Arquitectura

Especialización en Prevención, Atención y Reducción de Desastres

2019

## Tabla de Contenido

RESUMEN.....	5
ABSTRACT.....	6
1. TÍTULO.....	7
2. INTRODUCCIÓN.....	8
3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.....	10
4. JUSTIFICACIÓN.....	12
5. OBJETIVOS.....	14
5.1. Objetivo General.....	14
5.2. Objetivos Específicos.....	14
6. CONTEXTO GEOGRÁFICO.....	15
7. TÓPICOS DE LOS MARCOS CONCEPTUALES.....	18
7.1. Marco Referencial.....	18
7.1.1. Marco Referencial Bomberil.....	18
7.1.2. Marco Referencial de la Gestión del Riesgo de Desastres.....	21
7.2. Marco Legal.....	25
7.2.1. Gestión del Riesgo de Desastres.....	25
7.2.2. Actividad Bomberil.....	28
7.3. Marco Teórico.....	38
8. METODOLOGÍA.....	42
8.1. Tipo.....	42
8.2. Pasos o Momentos.....	42
9. RESULTADOS Y DISCUSIÓN.....	43
9.1. ¿Qué significa Gestión Integral del Riesgo de Desastres?.....	43
9.2. ¿Qué contempla la Gestión Integral del Riesgo Contra Incendios?.....	44
9.3. ¿Cuáles son las competencias frente a la Gestión Integral de Rescates? Y ¿Cómo se articula con los demás Organismos de Socorro?.....	45
9.4. ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en el Conocimiento del Riesgo de Desastres?.....	49

9.5. ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en la Reducción del Riesgo de Desastres?.....	51
9.6. ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en el Manejo de Desastres?.....	53
9.7. ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en la Recuperación?.....	54
9.8. Participación de los Bomberos de Colombia en los CMGRD y CDGRD.....	55
9.9. ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en los Eventos de Aglomeración de Público o Afluencia Masiva de Público.....	56
9.10. ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia frente al Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley 1801 de 2016)?.....	58
9.11. ¿Qué son los Comités o Comisiones de Incendios Forestales?.....	59
10. CONCLUSIONES.....	60
11. RECOMENDACIONES.....	62
12. BIBLIOGRAFÍA.....	64

## LISTA DE FIGURA

FIGURA 1: Ubicación de Colombia en el Continente Americano.....	16
FIGURA 2: Fronteras de Colombia.....	17

## RESÚMEN

La presente monografía abarca un trabajo comparativo de nivel nacional, desde el área jurídica, que busca identificar las responsabilidades y obligaciones de los bomberos de Colombia, frente a sus capacidades, desde el punto de vista de la ley 1575 de 2012 o Ley General de Bomberos, en cumplimiento y articulación con las disposiciones establecidas en la ley 1523 de 2012, por medio de la cual se estableció la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Esto se analizará, no solamente desde un nivel central o nacional, sino que se abordará desde la perspectiva local o territorial, que incluye los Departamentos y Municipios.

Desde esta perspectiva, se analizará la participación de los Bomberos de Colombia en los procesos de Conocimiento, Reducción y Manejo de Desastres, conforme lo plantea la Gestión del Riesgo de Desastres, resaltando la necesidad de que las instituciones bomberiles fortalezcan sus capacidades en los procesos, no sin antes describir algunos de los inconvenientes que se presentan para que los Cuerpos de Bomberos puedan dar cumplimiento a la ley 1575 de 2012 y articular así sus funciones con los objetivos de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Palabras Clave: Instituciones Bomberiles, Gestión Integral del Riesgo, Normatividad,

## ABSTRACT

This monography is a comparative work, from the legal area, wich is looking to identify the responsibilities and obligations of Colombian Firefighters, since their capacities, in aplicacion of law 1575 of 2012 or “Ley General de Bomberos”, fulfilling or articulating with law 1523 from 2012, “por medio de la cual se estableció la Política Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres”. This will be analyzed not just from the national level, but also from the local leves, including Departments and cities.

From this perspective, will be analized Colombian Firefighters participation on knowled, reduction and disaster management, how is determine on disaster risk management, highlighting their necessities on fortifying their processes capacities, identifying some of the present problems to acomplish law 1575 from 2012 so they can fulfill their objetives on disaster risk management.

Key Words: Fire Departments, Disaster risk management, Normativity

## **1. TÍTULO**

**Análisis comparativo entre la Ley General de Bomberos y la ley 1523 de 2012:**

**Capacidades y Obligaciones de los Bomberos de Colombia en la Gestión del**

**Riesgo de Desastres.**

## 2. INTRODUCCIÓN

Como hemos podido observar, durante el periodo presidencial 2010 – 2014, el Gobierno Nacional emprendió una avanzada con el fin de actualizar el Sistema de Prevención, Atención y Reducción de Desastres a lo que actualmente conocemos como el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD).

Como parte de ese proceso fueron expedidas tres leyes principales, en dicho periodo, y un sin número de normas de menor categoría que buscaban garantizar la actualización y articulación de las capacidades del país ante la ocurrencia de eventos de emergencia y desastre.

Las tres leyes expedidas por el legislador, las cuales están en el segundo escalón de la “pirámide normativa” del país, bajo los presupuestos kelsenianos, son: ley 1505 de 2012, ley 1523 de 2012 y finalmente la ley 1575 de 2012. Todas relacionadas con la regulación y actualización de lo que actualmente es el SNGRD y las cuales abordan un sin número de necesidad que tenía el Estado Colombiano frente al conocimiento, reducción y manejo de Emergencias.

La primera de ellas, la ley 1505 de 2012, fue expedida el 5 de enero de 2012 y busca enaltecer y fortalecer el voluntariado de nuestro país, el cual en la actualidad atraviesa una crisis teniendo en cuenta que actualmente son muy pocos los ciudadanos a quienes les interesa prestar un servicio de forma altruista y desinteresada a su nación, por lo cual esta norma pretendía exaltar la labor de miles de colombianos que entregan su tiempo y disposición en favor de la comunidad y también buscaba atraer nuevos integrantes a las instituciones voluntarias que prestan sus servicios en el Conocimiento, Reducción y Manejo



de Desastres en el 95% del país. Sin embargo, más adelante observaremos como esta norma tiene una serie de inconvenientes que no permiten su efectividad, principalmente en la falta de ejecución de la cita ley.

La segunda norma es la ley 1523 de 2012, por la cual se adopta la Política Nación para la Gestión del Riesgo de Desastres, se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y lo más importante, determina lo lineamientos estratégicos en todos los niveles territoriales para el Conocimiento, Reducción y Manejo de Desastres.

Por último, en un esfuerzo e integración entre el Gobierno Nacional, algunos congresistas y los Bomberos de Colombia, se logró la expedición de la ley 1575 de 2012 o Ley General de Bomberos de Colombia, la cual actualizó y permitió pasos agigantados frente a su antecesora la ley 322 de 1996. Esta norma buscaba profesionalizar a los Bomberos de Colombia, reconociendo su labor como un servicio público esencial, pero también dándole un giro de 180 grados al diseñarlo como un servicio de Gestión Integral del Riesgo en cabeza del Estado y en especial de los Municipios como la unidad territorial y política más simple del Estado.

De estas tres normas, tomaré como base la segunda (ley 1523 de 2012) y realizaré un trabajo comparativo con la ley General de Bomberos (ley 1575 de 2012) analizando y aclarando las capacidades y responsabilidades en cabeza de los Bomberos de Colombia y su articulación con la norma base de la gestión del riesgo de desastres y con el ordenamiento jurídico colombiano, pues en armonía con los objetivos de la ley de Bomberos, el servicio de bomberos dejó de ser un bombero “chupa humo”.

### **3. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El año 2012 fue un año de grandes progresos en materia de Gestión del Riesgo de Desastres, pues por medio de la ley 1523 de 2012 el Congreso de la República, a iniciativa del Gobierno, adoptó la política nacional de gestión del riesgo de desastres y estableció el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, lo cual generó un cambio de modelo en materia de prevención y atención de emergencias, como se denominaba anteriormente, y promovió toda una política alrededor de la Gestión del Riesgo de Desastres.

Como parte de la citada política, casi que de manera simultánea, el congreso aprobó la ley 1575 de 2012 o Ley General de Bomberos, en la que se planteó un papel relevante para los Cuerpos de Bomberos del País, generando una gran responsabilidad en cabeza de estos, así como a los diferentes niveles ejecutivos del país (Presidencia, Departamentos y Alcaldías) para dar cumplimiento a la citada ley.

Para esto, se ha dado un gran esfuerzo desde la recientemente creada Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, a fin de trazar lineamientos claros para las instituciones bomberiles, por medio de las resoluciones 0661 de 2014 y 1127 de 2018, y de esta manera que los Bomberos de Colombia cumplan con las obligaciones planteadas en la ley 1575 de 2012, y así coadyuven directamente al cumplimiento de lo establecido en la ley 1523 de 2012.

Por lo anterior, basados en estas dos normas y en especial en lo relacionado a los procesos de conocimiento, reducción y manejo de los desastres, es necesario analizar si los Bomberos de Colombia cuentan con la formación y las capacidades necesarias para cumplir a cabalidad con las exigencias planteadas en la ley 1523 de 2012.

**FORMULACIÓN DEL PROBLEMA:** ¿Están los Bomberos de Colombia preparados para dar cumplimiento a la Política Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres desde sus facultades, obligaciones, Objetivos y Capacidades planteadas por la ley 1575 de 2012?

#### 4. JUSTIFICACIÓN

En Colombia a finales de los años 80, con ocasión de diferentes emergencias que se presentaron en el país, como el terremoto y tsunami de Tumaco – Nariño (1979), el terremoto de Popayán (1983), la erupción del Volcán Nevado del Ruiz y avalancha de Armero – Tolima (1985) entre otras, se incluyó en la agenda del Gobierno nacional lo relacionado con la atención de emergencias. Como resultado de este proceso se adoptaron una serie de normas que crearon y pusieron en funcionamiento el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD y sus homólogos a nivel Departamental (CREPAD) y Municipal (CLOPAD). Igualmente, en materia bomberil solo hasta mediados de los años 90, se adoptó la primera normatividad bomberil, la cual fue la ley 322 de 1996 por medio de la cual se creó el Sistema Nacional de Bomberos y su reglamentación mediante la resolución 3580 de 2007.

Estas normas estuvieron vigentes hasta el año 2012, luego que ocurrieran emergencias como la ola invernal del año 2010 y el gobierno tomara la determinación de actualizar el Sistema nacional de emergencias y fuera expedida la ley 1523 de 2012, la cual modificó el SNPAD por el Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD. Igualmente, en materia bomberil se expediría la ley 1575 de 2012 por medio de la cual se creó la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, como ente rector de la Actividad Bomberil en el país.

Sin embargo, bajo los parámetros de la ley 1523 de 2012, los Bomberos de Colombia hacen parte del SNGRD y sus acciones y capacidades deben estar articuladas conforme los lineamientos planteados por la 1523 de 2012, los cuales son el Conocimiento, la Reducción y el Manejo de Desastres, y no solo la prevención y atención de desastres como era contemplado bajo el Sistema anterior al 2012.

Así pues, a raíz de la expedición de estas normas, especialmente la ley General de Bombero de Colombia, han surgido una serie de discusiones frente a las capacidades, responsabilidad y obligaciones de los Bomberos de Colombia, las cuales en reiteradas ocasiones han generado extralimitaciones por parte de este organismo y especialmente diferencias con otros organismos de socorro, ya que la norma no es interpretada de manera articulada con la ley 1523 de 2012. Por tal motivo, analizaremos desde las capacidades y obligaciones de los Cuerpos de Bomberos de Colombia, su participación en el SNGRD a nivel nacional, departamental y municipal.

## **5. OBJETIVOS**

### **5.1 OBJETIVO GENERAL**

Identificar las capacidades de los Bomberos de Colombia para el cumplimiento de la ley 1523 de 2012 y otras normas del Ordenamiento Jurídico Colombiano, desde el punto de vista de la Gestión del Riesgo de Desastres.

### **5.2 OBJETIVOS ESPECÍFICOS**

- ✓ Determinar las capacidades de los Bomberos de Colombia frente a la Gestión del Riesgo de Desastres y su tres procesos: Conocimiento, Reducción y Manejo.
- ✓ Establecer que otras capacidades deben tener los Bomberos de Colombia frente al ordenamiento jurídico colombiano.

## 6. CONTEXTO GEOGRÁFICO

Teniendo en cuenta que el análisis que se realizará versa sobre normas del orden nacional, por ser expedidas por el Congreso de la República de Colombia, el área geográfica de cobertura será todo el territorio nacional. Por lo anterior, acudiremos a los puntos geográficos establecidos por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi – IGAC para delimitar el territorio colombiano.

Según el IGAC, Colombia es un Estado ubicado al norte de América del Sur, sus puntos continentales extremos son: Por el norte colindando con el Mar Caribe hasta “Punta Gallinas” en el Cabo de la Vela en la Guajira a los 12° 26” 46’ latitud Norte; Por el oriente en límites con la República Bolivariana de Venezuela y la República Federativa del Brasil, la isla de San José sobre el río Negro a los 60° 50” 54’ longitud occidental; Por el sur en límites con la República Federativa del Brasil y La República del Perú donde desemboca la quebrada San Antonio al río Amazonas a los 4° 12” 30’ latitud sur, por debajo de la línea del Ecuador; Por el Occidente con el Océano Pacífico hasta el cabo manglares donde desemboca a este Océano el Río Mira a los 79° 02” 33’. (Instituto Geográfico Agustín Codazzi <http://www2.igac.gov.co/ninos/contenidos/glosario.jsp?idMenu=7&letra=P>)

Los países fronterizos continentales con Colombia son la República Bolivariana de Venezuela, la República Federativa del Brasil, la República del Perú, la República del Ecuador y la República de Panamá. Además de los anteriores, vía marítima Colombia tiene como Estados fronterizos a la República de Nicaragua, la República de Honduras y la República de Costa Rica.

Colombia está conformada por 2.070.408 Km<sup>2</sup>, de los cuales 1.141.748 Km<sup>2</sup> son extensión territorial y 928.660 Km<sup>2</sup> son extensión marítima (Universidad Colegio Mayor de Nuestra Señora del Rosario, 2015, <https://www.urosario.edu.co/CMUDE2015/Sedes/faqs/>).

De acuerdo con el censo realizado en el año 2018 por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística – DANE, Colombia tiene 48 Millones de habitantes, de los cuales el 51.4% son mujeres y el 48.6% son hombre. De esta población, Colombia cuenta con más de 14.000 unidades bomberiles (Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, 2017).

*FIGURA 1: Ubicación de Colombia en el Continente Americano*



Fuente: Elaboración Propia (Herramienta Google Maps)



FIGURA 2: Fronteras de Colombia



Fuente: <http://www.cco.gov.co/docs/edu/mapa-limites-maritimos-colombia-hd-2018.jpg>

## **7. TÓPICOS DE LOS MARCOS CONCEPTUALES**

### **7.1. Marco Referencial**

#### **7.1.1 Marco Referencial Bomberil**

La historia del surgimiento de la labor de extinción de incendios no tiene una fecha o época determinada, sin embargo, es conocido que a lo largo de la historia del ser humano y en especial con el control del fuego en la era prehistórica, fue necesaria la actividad de extinguir incendios para evitar o reducir la pérdida de vidas y bienes de la sociedad. Es así, como existen algunos registros que son anteriores a la época de Cristo, en los que se habían creado algunos equipos y herramientas para la extinción de incendios en las sociedades de entonces.

Pese a lo anterior, los primeros registros de la conformación de Cuerpos de Bomberos organizados datan de la época del Imperio Romano entre el siglo I a.C. y el siglo V después de Cristo, en la que dicha sociedad en su organización política determinó la necesidad de la existencia de personal destinado para el combate de los incendios. Este personal pertenecía al ejército romano y aunque cumplían una función de seguridad armada en la sociedad, tenían una segunda función en la protección de las ciudades romanas y sus habitantes de las inclementes llamas que consumían las edificaciones y terminaban con la vida de los ciudadanos Romanos.

Sin embargo, con el decaimiento del Imperio Romano, no existen registros posteriores sobre la existencia de comunidades organizadas para la extinción de incendios hasta después del siglo XV, cuando reaparecen los registros en la actual Alemania.

Durante los siglos XV al XIX la ciencia bomberil se desarrolla y avanza principalmente en Europa, en países como Holanda, Alemania, Francia e Inglaterra, quienes realizaron los mayores aportes tecnológicos y organizacionales a la historia de los Cuerpos de Bomberos en el Mundo, alineados principalmente bajo una organización jerárquica similar a la militar o policial de las naciones, lo que había sido parte esencial desde la época Romana y se mantiene hasta la actualidad.

En la historia de los bomberos, los países que realizaron mayores aportes para esta organización fueron Alemania e Inglaterra. El primero por las invenciones y avances tecnológicos en las herramientas usadas para la actividad bomberil. Los segundos, por sus grandes aportes en la organización de los bomberos y las necesidades de las ciudades para la prestación de un servicio de bomberos eficiente y suficiente para las necesidades, pues a raíz del reconocido incendio de Londres ocurrido en 1666 donde prácticamente la totalidad de la ciudad se perdió, Inglaterra replanteó la necesidad de este servicio y extendió su cobertura y amplió el personal dispuesto para dicha actividad. Aunado a lo anterior, la ocurrencia de un nuevo incendio en Londres en el año 1861 hizo que la ciudad de Londres tuviera una nueva ampliación en su Cuerpo de Bomberos y que este fuera asumido directamente como una entidad del Estado, pues con anterioridad tenía una gran intervención del sector privado, especialmente de las aseguradoras a quienes les interesaba minimizar las pérdidas que debían asumir con la ocurrencia de los incendios.

En América, Los Estados Unidos de América ha sido el país insignia en protección contra incendios, es así como es el primer país del “Nuevo Mundo” en tener un Cuerpo de Bomberos organizado, así como el principal generador de progresos tecnológicos en las herramientas usadas en esta materia. Dentro de los grandes aportes del Estado Unidos de América está la

creación de la máquina escalera, que permitió que los Cuerpos de Bomberos pudieran combatir los incendios a mayores alturas.

En Colombia, la historia de los Cuerpos de Bomberos es mucho más reciente. Sin embargo, se reconoce la actividad desde el año 1811, cuando durante la batalla de la independencia de Cartagena, varios de sus habitantes se organizaron para controlar las llamas que ardían en la ciudad amurallada como parte de la estrategia de los Soldado Españoles para recobrar el control de la ciudad, afortunadamente, esta organización ayudo a la victoria obtenida durante esta batalla y minimizó las pérdidas en la ciudad.

La primera organización de bomberos en Colombia fue creada en la ciudad de Santa Fe de Bogotá el 14 de Mayo de 1895, como una dependencia de la recién creada Policía Nacional, en la actualidad está organizada como la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá (UAECOBB) y cuenta con un personal de aproximadamente 700 bomberos oficiales, 17 estaciones y 1 sede administrativa.

Esta primera institución, a lo largo de su historia dependió de la Policía Nacional, su personal eran policías que por designación presidencial o ministerial, cumplían las funciones de control y extinción de incendios; al igual que sus antecesores en Europa y América del Norte, su organización era de tipo policial, con estructura jerárquica y no fue sino hasta el año de 1950 que el Municipio de Santa Fe de Bogotá tomó el control total y directo del servicio de extinción de incendios, mediante el Decreto 525 del 30 de Diciembre de 1949, como consecuencia de los hechos ocurridos el 9 de abril de 1948 cuando se dio el “Bogotazo”.

Desde 1895 hasta la actualidad en Colombia se han creado más de 750 Cuerpos de Bomberos, la gran mayoría impulsados en el año 1996 con la expedición de la ley 322 y posteriormente

por la ley 1575 de 2012. De acuerdo con esta última, los bomberos en Colombia se organizan en 3 clases: Bomberos Voluntarios, Bomberos Oficiales y Bomberos Aeronáuticos.

Los dos primeros (Voluntarios y Oficiales) son creados a nivel municipal, para la prestación del servicio público esencial de la Gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos. Los voluntarios como una organización de iniciativa privada, en forma de asociación sin ánimo de lucro, de utilidad común y cuyos miembros se organizan para prestar el servicio a la comunidad. La segunda como una entidad pública, creada mediante un Acuerdo del Concejo Municipal, dependiente de la Administración Municipal (Alcaldía), conformada por servidores públicos quienes tienen una relación legal y reglamentaria (trabajo) para prestar el servicio a la comunidad.

A diferencia de los anteriores, los Bomberos Aeronáuticos, son una dependencia de la Autoridad Aeronáutica de Colombia (Aeronáutica Civil) cuyo objeto principal es la prestación del servicio público esencial de la Gestión integral del riesgo contra incendios, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos en los aeropuertos, por lo tanto la responsabilidad y el rango de acción de estos bomberos es más limitada pues en principio no cubren emergencias fuera de los Aeropuertos.

### **7.1.2 Marco Referencial de la Gestión del Riesgo de Desastres**

A lo largo de la historia, las sociedades han tenido que lidiar con diferentes eventos, unos de origen natural y otros de origen humano, que han afectado su desarrollo y hasta su existencia. Esto ha hecho que la sociedad, y en la actualidad el mundo, deban tomar una serie de medidas

a fin de prevenir, atender y conocer estos eventos y así garantizar la existencia y seguridad de los seres humanos y la naturaleza.

Para entender que es el riesgo debemos definirla, para ello Gustavo Wilches Chaux define el riesgo como <<la probabilidad más o menos concreta de que uno o varios fenómenos de origen natural o humano, se produzcan en un determinado tiempo y región que no esté preparada para afrontar sin traumatismos ese fenómeno>>.

De acuerdo con la definición dada por Wilches encontramos dos elementos relevantes para la definición de Riesgo, el primero es la Amenaza, medida en la probabilidad de ocurrencia de un evento, y el segundo es la Vulnerabilidad, medido en la preparación de la sociedad ante la ocurrencia de ese evento. Del análisis de estas dos variables, se puede extraer la exposición al riesgo en que se encuentra una sociedad o comunidad.

Ahora bien, el concepto de riesgo de desastres y aún más el de gestión integral del riesgo de desastres, el cual será objeto de análisis para la presente monografía en el ámbito bomberil, es relativamente reciente en el mundo, pues esta tiene su aparición a principios del siglo XXI, pues anteriormente se hablaba de la reducción, prevención y atención de emergencias o desastres. La Gestión del Riesgo de Desastres nace en el ámbito internacional, con ocasión de la Conferencia Mundial Sobre la Reducción de los Desastres, realizada en Kobe, Hyogo, Japón en enero de 2005, de la cual fue adoptado por los países participantes, el Marco de Acción de Hyogo. Este trazaba sus lineamientos para la siguiente década, entre el año 2005 y el 2015, en materia de Reducción de Desastres, sin embargo, en medio de los eventos de dicha conferencia, surgió el concepto de Gestión del Riesgo de Desastres, como un proceso sistemático que tiene la posibilidad de considerar múltiples amenazas y medir la

vulnerabilidad, a fin de generar sociedades mejor estructuradas frente a los efectos de los desastres.

Posteriormente, en el año 2015 es firmado el Marco de Sendai con ocasión del cumplimiento del plazo del Marco de Acción de Hyogo y una reflexión frente a la forma como se abordan los desastres por los países. En este instrumento internacional, es clara la necesidad de visualizar los desastres como una integralidad y no como una individualidad solo en la atención o en la reducción. Es de aquí que se desprende la Gestión del Riesgo de Desastres como un proceso que comprende la reducción, la prevención, la atención y la recuperación ante la ocurrencia de los desastres, sean estos de grandes o pequeñas proporciones, al igual que se debe observar como un proceso permanente al interior de los Estados, integral a todo nivel e inclusive de vinculación de lo público y lo privado.

Por último, es de advertir que el Marco de Sendai se encuentra vigente en la actualidad y sus resultados están siendo medidos de manera constante y sus resultados finales serán analizados en el año 2030, cuando se cumpla el plazo fijado en dicho marco para la adopción de las medidas allí estipuladas.

Finalmente, el objeto de estudio de esta monografía está directamente relacionado con el cumplimiento de los objetivos de desarrollo sostenible, planteados en el año 2015, los cuales remplazaron los objetivos del milenio. Para el caso de estudio, la prestación del servicio de bomberos está relacionado con el objetivo 11. “CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES”, el objetivo 13. “ACCIÓN POR EL CLIMA” y el objetivo 15. “VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES”.

En Colombia la Gestión del Riesgo de Desastres fue adoptada de manera relativamente tardía en el año 2012 con la expedición de la ley 1523 de 2012. Sin embargo, desde finales de los años 80 el país ya iniciaba sus procesos de Prevención y Atención de Desastres luego de la ocurrencia de emergencias como la erupción del Volcán Nevado del Ruiz, el cual dejó como resultado la pérdida de 25.000 vidas, 22.000 del municipio de Armero – Tolima y 3.000 en el municipio de Chinchiná – Caldas.

Este primer paso del Estado colombiano dejó como resultado la creación del Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres – SNPAD, el cual se encargó de iniciar y liderar la organización de los procesos, especialmente enfocados en la atención de las emergencias, mediante el fortalecimiento de las capacidades de las instituciones vinculadas al sistema, como la Cruz Roja Colombiana, La Defensa Civil Colombiana y el Sistema Nacional de Bomberos de Colombia.

El punto de quiebre para la transición del SNPAD al actual Sistema Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres – SNGRD, fue la ola invernal del año 2010 causada por el fenómeno de “La Niña”, la cual dejó grandes pérdidas materiales en el país, así como más de 500.000 familias damnificadas y 1´500.000 hectáreas afectadas por este fenómeno natural, lo que hizo que Colombia debiera pensar en un cambio en su sistema, lo cual aunado a los procesos que se adelantaban ante los organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas – ONU, dio como resultado la expedición de la citada ley 1523 de 2012, por medio de la cual se adoptó el SNGRD.



## 7.2. Marco Legal

### 7.2.1 Gestión del Riesgo de Desastres

**Decreto 4147 de 2011:** “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”

(...) Artículo 3°.- Objetivo. La Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres tiene como objetivo 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

Artículo 4°.\_ Funciones. Son funciones de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres las siguientes:

1. Dirigir y coordinar el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres SNPAD, hacer seguimiento a su funcionamiento y efectuar propuestas para su mejora en los niveles nacional y territorial.
2. 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 Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres - SNPAD.

(...) 4. 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.

(...) 6. 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.

(...) 8. Prestar el apoyo técnico, informativo y educativo que requieran los miembros del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres – SNPAD. (Hoja 2 y 3)

**Ley 1523 de 2012:** “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones”

**Artículo 16.** *Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo.* Créase el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo, en adelante el CONSEJO Nacional, el cual será la instancia superior encargada de orientar el sistema nacional. Este consejo se reunirá por lo menos dos veces al año en condiciones de normalidad y, tantas veces como sea necesario, durante las situaciones de desastre. El Consejo Nacional estará integrado por:

(...) **Parágrafo 2°.** Cuando el Consejo Nacional para la Gestión del Riesgo sea convocado para tratar temas relacionados con la preparación, respuesta y rehabilitación frente a situaciones de desastre, harán parte del Consejo el Director de la Defensa Civil colombiana, el Director Ejecutivo de la Cruz Roja colombiana y un representante de la junta nacional de bomberos.

**Artículo 28.** *Dirección y Composición.* Los consejos territoriales están dirigidos por el gobernador o alcalde de la respectiva jurisdicción e incorporarán a los funcionarios de la gobernación o alcaldía y de las entidades descentralizadas del orden departamental, distrital

o municipal y representantes del sector privado y comunitario. Los consejos territoriales están conformados por:

1. El Gobernador o Alcalde o su delegado, quien lo preside.
2. El Director de la dependencia o entidad de gestión del riesgo.
3. Los directores de las entidades de servicios públicos o sus delegados.
4. Un representante de cada una de las corporaciones autónomas regionales y de desarrollo sostenible dentro de la respectiva jurisdicción territorial.
5. El director o quien haga sus veces de la defensa civil colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
6. El director o quien haga sus veces de la Cruz Roja Colombiana dentro de la respectiva jurisdicción.
7. El delegado departamental de bomberos o el comandante del respectivo cuerpo de bomberos del municipio.
8. Un secretario de despacho departamental o municipal, designado para ello por el Gobernador del Departamento o el Alcalde.
9. El Comandante de Policía o su delegado de la respectiva jurisdicción.”

**Decreto 2157 de 2017:** “Por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo [42](#) de la ley 1523 de 2012”

### 7.2.2. Actividad Bomberil

**Ley 1575 de 2012** “Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.”

(...)Artículo 2o. Gestión integral del riesgo contra incendio. La gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado.

Es deber del Estado asegurar su prestación eficiente a todos los habitantes del territorio nacional, en forma directa a través de Cuerpos de Bomberos Oficiales, Voluntarios y aeronáuticos.

(...) **ARTÍCULO 18. CLASES.** Los Cuerpos de Bomberos son Oficiales, Voluntarios y Aeronáuticos, así:

a) Cuerpos de Bomberos Oficiales: Son aquellos que crean los concejos distritales o municipales, para el cumplimiento del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos a su cargo en su respectiva jurisdicción.

b) Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios: Son aquellos organizados como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las secretarías de gobierno departamentales, organizadas para la prestación del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus

modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los términos del artículo segundo de la presente ley y con certificado de cumplimiento expedido por la dirección Nacional de Bomberos.

c) Los Bomberos Aeronáuticos: son aquellos cuerpos de bomberos especializados y a cargo de los explotadores públicos y privados de aeropuertos, vigilados por la Autoridad Aeronáutica Colombiana y organizados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos y demás calamidades conexas propias del sector aeronáutico

(...)Artículo 22. Funciones. Los cuerpos de bomberos tendrán las siguientes funciones:

1. llevar a cabo la gestión integral del riesgo en incendios que comprende:

a) Análisis de la amenaza de incendios;

b) Desarrollar todos los programas de prevención;

c) Atención de incidentes relacionados con incendios;

d) Definir, desarrollar e implementar programas de mitigación;

e) Llevar a cabo los preparativos tanto en los cuerpos de bomberos, como en la comunidad y todas las instalaciones de personas de derecho público y privado para garantizar la respuesta oportuna, eficiente y eficaz.

2. Adelantar los preparativos, coordinación y la atención en casos de rescates, tanto en los cuerpos de bomberos, como en la comunidad y en todas las instalaciones de las personas de derecho público y privado, de acuerdo con sus escenarios de riesgo.
3. Adelantar los preparativos, coordinación y la atención de casos de incidentes con materiales peligrosos, tanto en los cuerpos de bomberos, como en la comunidad y en todas las instalaciones de las personas de derecho público y privado, de acuerdo con sus escenarios de riesgo.
4. Investigar las causas de las emergencias que atienden y presentar su informe oficial a las autoridades correspondientes.
5. Servir de organismo asesor de las entidades territoriales en temas relacionados con incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos y seguridad humana.
6. Apoyar a los comités locales de gestión del riesgo en asuntos bomberiles.
7. Ejecutar los planes y programas que sean adoptados por las instituciones de los bomberos de Colombia.

**PARÁGRAFO.** Las anteriores funciones serán cumplidas en atención a los estándares y parámetros aprobados por la junta nacional de bomberos.

(...) Artículo 37. Recursos por iniciativa de los entes territoriales. Los distritos, municipios y departamentos podrán aportar recursos para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los siguientes términos.

a) De los Municipios

Los concejos municipales y distritales, a iniciativa del alcalde podrán establecer sobretasas o recargos a los impuestos de industria y comercio, impuesto sobre vehículo automotor, demarcación urbana, predial, de acuerdo a la ley y para financiar la actividad bomberil.

b) De los Departamentos

Las asambleas, a iniciativa de los gobernadores, podrán establecer estampillas, tasas o sobretasas a contratos, obras públicas, interventorías, concesiones o demás que sean de competencia del orden departamental y/o donaciones y contribuciones.

(...) Artículo 40. Comités regionales y locales para la atención y prevención de desastres. De los Comités Regionales y Locales para la Atención y Prevención de Desastres formarán parte, respectivamente, un representante designado por la Junta Departamental de Bomberos y los Comandantes o sus Delegados, de los Cuerpos de Bomberos de los Distritos, Municipios y Territorios Indígenas.

Artículo 41. Comités de incendios forestales. Los alcaldes no podrán delegar en persona distinta a los Secretarios de Gobierno respectivos, su asiento en los Comités de Incendios y/o Comisiones Forestales. La Secretaría Técnica estará a cargo de los cuerpos de bomberos oficiales o en su defecto de los bomberos voluntarios.

Estos Comités deberán recepcionar y estudiar las recomendaciones que hagan los Cuerpos de Bomberos respecto a los eventos para los cuales están convocados.

Artículo 42. Inspecciones y certificados de seguridad. Los cuerpos de bomberos son los órganos competentes para la realización de las labores de inspecciones en prevención de incendios y seguridad humana en edificaciones públicas, privadas y particularmente en los establecimientos públicos de comercio e industriales, e informarán a la entidad competente el cumplimiento de las normas de seguridad en general. De igual manera, para la realización de eventos masivos y/o pirotécnicos, harán cumplir toda la normativa vigente en cuanto a la gestión integral del riesgo contra incendio y calamidades conexas. Estas inspecciones, contemplarán los siguientes aspectos:

1. Realización de inspección y prueba anual de los sistemas de protección contra incendio de acuerdo a la normativa vigente.

2. Realización de inspecciones técnicas planeadas referentes a incendio y seguridad humana.

Todos los ciudadanos deberán facilitar en sus instalaciones las inspecciones de seguridad humana y técnicas que el cuerpo de bomberos realice como medida de prevención y durante las acciones de control.

Artículo 43. Aglomeraciones de público. El concepto integral de seguridad humana y contraincendios en los eventos masivos o aglomeraciones de público, se clasificará y reglamentará por la Dirección Nacional de Bomberos atendiendo las recomendaciones de la Junta Nacional de Bomberos. En aquellos eventos masivos o aglomeraciones de público que la citada reglamentación lo estipule, será obligatorio el concepto positivo del Cuerpo de Bomberos Oficial, o en su defecto el Voluntario de la respectiva jurisdicción, para la realización del mismo.



**Ley 1801 de 2016:** “Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.”

Artículo 30. Comportamientos que afectan la seguridad e integridad de las personas en materia de artículos pirotécnicos y sustancias peligrosas. Los siguientes comportamientos o actividades afectan la seguridad de las personas y la de sus bienes y por lo tanto no deben realizarse:

1. Fabricar, tener, portar, almacenar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar artículos pirotécnicos, fuegos artificiales, pólvora o globos sin el cumplimiento de los requisitos establecidos en la normatividad vigente.
2. Salvo actos circenses, prender o manipular fuego en el espacio público, lugar abierto al público, sin contar con la autorización del alcalde o su delegado o del responsable del sitio, sin cumplir las medidas de seguridad.
3. Prender o manipular fuego, sustancias combustibles o mercancías peligrosas en medio de transporte público.
4. Fabricar, tener, portar, distribuir, transportar, comercializar, manipular o usar sustancias prohibidas, elementos o residuos químicos o inflamables sin el cumplimiento de los requisitos establecidos.
5. Realizar quemas o incendios que afecten la convivencia en cualquier lugar público o privado o en sitios prohibidos.
6. Utilizar calderas, motores, máquinas o aparatos similares que no se encuentren en condiciones aptas de funcionamiento.

**Parágrafo 1°.** En los comportamientos señalados en el numeral 1, en el caso en que los productos contengan fósforo blanco se pondrá en conocimiento de manera inmediata a la autoridad competente para aplicar lo establecido en el artículo 9° de la Ley 670 de 2001 y las normas que la adicionen o modifiquen.

**Parágrafo 2°.** El alcalde distrital o municipal reglamentará en su jurisdicción las condiciones para la realización de actividades peligrosas y los requisitos para la prevención y atención de incendios, referidos a los comportamientos señalados en el presente artículo, de conformidad con las normas, regulaciones, e instructivos nacionales.

(...) Artículo 63. Requisitos para la programación de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas en escenarios habilitados y no habilitados. Para la realización de cualquier actividad que involucre aglomeraciones de público complejas, ya sea público o privado, se tendrán en cuenta las siguientes condiciones, que deberán cumplir los escenarios habilitados cada vez que renueven su permiso y los no habilitados para cada actividad con aglomeración de público compleja:

(...) 2. Presentar e implementar, el plan de emergencia y contingencia, de acuerdo con los reglamentos expedidos por las autoridades competentes, y que debe contener: descripción del evento; aforo; cronograma de actividades; análisis de riesgo; organización interna del evento; planes de acción: plan de seguridad, vigilancia y acomodación, plan de atención de primer auxilio APH y atención médica, plan de protección contra incendios, plan de evacuación, plan de información pública, plan de atención temporal a los afectados, plan del lugar; recursos necesarios para cada plan.

(...) 4. Disponer los medios necesarios para la conformación y el funcionamiento del puesto de mando unificado, de acuerdo con lo dispuesto en la normatividad vigente. Para el inicio y desarrollo del evento, es obligatoria la presencia permanente de los organismos de prevención y atención de emergencias, desastres, o quienes hagan sus veces, y del puesto de mando unificado. Por motivos de fuerza mayor o caso fortuito, el espectáculo debe darse por terminado.

(...) 6. Presentar el Análisis de Riesgo de la Estructura, previa certificación de la capacidad estructural o física del lugar destinado al espectáculo, expedida por el alcalde o su delegado.

(...) Artículo 65. Registro de los planes de emergencia y contingencia. Los planes de emergencia y contingencia serán registrados y aprobados con anterioridad a la realización de la actividad que implique la reunión de personas, en los tiempos, términos y condiciones señalados en la presente norma y deberán considerar las siguientes variables:

1. El posible número de personas que se van a reunir.
2. El concepto técnico acerca de los comportamientos estructurales y funcionales de la edificación (con cargas fijas y móviles) y funcionales (entradas y salidas y dispositivos para controlar incendios) del escenario, de conformidad con lo establecido en la normatividad dispuesta para tal efecto.
3. La actividad que da origen a la reunión, en que se señala si se trata de una actividad económica, de prestación de servicios o institucional.
4. La naturaleza, contenido, finalidad, organización y programa de la reunión prevista.

5. La naturaleza de las edificaciones, instalaciones y espacios, a fin de diferenciar la calidad de los bienes privados, públicos o de uso público.

6. Señalar la diferencia de la reunión en el tiempo (permanente, periódica o temporal), las modalidades de frecuencia, o la naturaleza temporal de las actividades.

7. La indicación de los lugares y las condiciones para el ingreso y salida de niños, niñas o adolescentes y personas con discapacidad y/o con movilidad reducida.

(...) Artículo 67. Atención y control de incendios en actividades que involucran aglomeraciones de público complejas. Las instituciones de bomberos del país, definirán las condiciones de los planes contra incendios, con fundamento en los siguientes factores:

1. Mercancías peligrosas

2. Fuentes de explosiones.

3. Uso de elementos pirotécnicos.

PARÁGRAFO. En el evento en que estas instituciones no dispongan de los recursos humanos y logísticos para el cubrimiento del acto o evento, el servicio de operación de atención y control de incendios podrá ser prestado por una persona jurídica de derecho privado o público, previamente certificada ante dicha unidad.

Artículo 135. Comportamientos contrarios a la integridad urbanística. Los siguientes comportamientos, relacionados con bienes inmuebles de particulares, bienes fiscales, bienes de uso público y el espacio público, son contrarios a la convivencia pues afectan la integridad urbanística y por lo tanto no deben realizarse, según la modalidad señalada:

(...)D) Incumplir cualquiera de las siguientes obligaciones:

(...) 19. Exigir a quienes trabajan y visitan la obra, el uso de cascos e implementos de seguridad industrial y contar con el equipo necesario para prevenir y controlar incendios o atender emergencias de acuerdo con esta ley.

**Ley 1505 de 2012:** “Por medio de la cual se crea el Subsistema Nacional de Voluntarios de Primera Respuesta y se otorgan estímulos a los voluntarios de la Defensa Civil, de los Cuerpos de Bomberos de Colombia y de la Cruz Roja Colombiana y se dictan otras disposiciones en materia de voluntariado en primera respuesta.”

(...) Artículo 2o. Subsistema nacional de voluntarios en primera respuesta. Créese el Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta. Este Subsistema es el conjunto de entidades que realizan acciones voluntarias en primera respuesta a nivel nacional en atención y prevención de desastres, emergencias y eventos antrópicos. El Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta hace parte del Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.

(...) Artículo 3o. Integrantes. El Subsistema Nacional de Voluntarios en Primera Respuesta estará integrado por:

- a) Los voluntarios acreditados y activos de la Defensa Civil Colombiana.
- b) Los voluntarios acreditados y activos de la Cruz Roja Colombiana.
- c) Los voluntarios acreditados y activos de los Cuerpos de Bomberos.

d) Demás entidades autorizadas por el Comité Nacional para la Prevención y Atención de Desastres de conformidad con el artículo 16 de la presente ley.

**Decreto 953 de 1997:** “Por el cual se dicta el Reglamento de Disciplina para el Personal de los Cuerpos de Bomberos”

**Resolución 0661 de 2014:** “Por la cual se adopta el Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia.”

**Resolución 1127 de 2018:** “Por medio de la cual se modifican algunos artículos del Reglamento Administrativo, Operativo, Técnico y Académico de los Bomberos de Colombia, adoptado por la Resolución 661 de 2014”

### **7.3. Marco Teórico**

A lo largo de la historia de Colombia la actividad bomberil se ha desarrollado con algunos altibajos, sin embargo, de manera transversal la actividad ha existido en el país garantizando algunos mínimos para contribuir al desarrollo del país y la garantía de derechos a los ciudadanos y sus bienes.

Por el contrario, al igual que ha sucedido en el mundo, la Gestión del Riesgo de Desastres es una materia reciente, pues su configuración y estructuración se generó a partir del año 2005 y su evolución ha sido de forma acelerada teniendo en cuenta las necesidades de la sociedad actual, proceso del cual no ha sido ajeno el Estado Colombiano y que hoy es referente a nivel de Latinoamérica y del mundo, al punto que logró la organización de la VI Plataforma Regional para la Gestión del Riesgo de Desastres en las Américas.

Por todo lo anterior y teniendo en cuenta que la presente monografía busca analizar los puntos de contacto entre la actividad bomberil y la Gestión del Riesgo de Desastres, y el desarrollo de las capacidad de los Cuerpos de Bomberos, es necesario tener en cuenta las siguientes definiciones y conceptos enmarcados en las normas del país.

De la ley 1575 de 2012 o Ley General de Bomberos debemos rescatar las siguientes definiciones:

Gestión integral del riesgo contra incendio. La gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, estarán a cargo de las instituciones Bomberiles y para todos sus efectos, constituyen un servicio público esencial a cargo del Estado.

Cuerpos de Bomberos Oficiales: Son aquellos que crean los concejos distritales o municipales, para el cumplimiento del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos a su cargo en su respectiva jurisdicción.

Los Cuerpos de Bomberos Voluntarios: Son aquellos organizados como asociaciones sin ánimo de lucro, de utilidad común y con personería jurídica expedida por las Secretarías de Gobierno Departamentales, organizadas para la prestación del servicio público para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos, en los términos del artículo segundo de la presente ley y con certificado de cumplimiento expedido por la Dirección Nacional de Bomberos.

Los Bomberos Aeronáuticos: son aquellos cuerpos de bomberos especializados y a cargo de los explotadores públicos y privados de aeropuertos, vigilados por la Autoridad Aeronáutica Colombiana y organizados para la gestión integral del riesgo contra incendio, los preparativos y atención de rescates en todas sus modalidades y la atención de incidentes con materiales peligrosos y demás calamidades conexas propias del sector aeronáutico.

La ley 1523 de 2012, en su artículo 4 estableció unas definiciones para la gestión del riesgo de Desastres, de las cuales para el presente documento debemos resaltar las siguientes:

Conocimiento del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre.

Reducción del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera.



Manejo de desastres: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entiéndase: rehabilitación y recuperación.

Mitigación del riesgo: Medidas de intervención prescriptiva o correctiva dirigidas a reducir o disminuir los daños y pérdidas que se puedan presentar a través de reglamentos de seguridad y proyectos de inversión pública o privada cuyo objetivo es reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad existente.

Preparación: Es el conjunto de acciones principalmente de coordinación, sistemas de alerta, capacitación, equipamiento, centros de reserva y albergues y entrenamiento, con el propósito de optimizar la ejecución de los diferentes servicios básicos de respuesta, como accesibilidad y transporte, telecomunicaciones, evaluación de daños y análisis de necesidades, salud y saneamiento básico, búsqueda y rescate, extinción de incendios y manejo de materiales peligrosos, albergues y alimentación, servicios públicos, seguridad y convivencia, aspectos financieros y legales, información pública y el manejo general de la respuesta, entre otros.

## **8. METODOLOGÍA**

### **8.1. Tipo**

Para el presente documento se realiza un análisis comparativo entre las normas del sistema jurídico colombiano, buscando establecer las capacidades y responsabilidades de los Bomberos de Colombia frente a las obligaciones establecidas frente a la ley 1523 de 2012.

### **8.2. Pasos o momentos**

El primer paso fue recopilar y establecer las normas (leyes, decretos y resoluciones) en materia bomberil relacionadas con el cumplimiento de la Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, su evolución histórica y su transformación conforme a los movimientos de la sociedad.

El segundo paso consistió en la lectura cuidadosa de los planteamientos normativos de cada una de las leyes seleccionadas y el correspondiente proceso comparativo, que permitiera establecer los puntos de unión entre el SNGRD y la actividad bomberil en Colombia, encontrando las falencias, desde la práctica, frente a la articulación entre las dos.

Finalmente, el tercer paso fue proceder a la redacción del presente documento donde se expresan las necesidades frente a las capacidades de los Bomberos de Colombia frente a la Gestión del Riesgo de Desastres y se plantean algunas propuestas.

## 9. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

### 9.1 ¿Qué Significa Gestión integral del Riesgo de Desastres?

Para poder entender este concepto debemos referirnos al artículo primero de la ley 1523 de 2012 el cual establece la definición de gestión del riesgo de desastres como *“un proceso social orientado a la formulación, ejecución, seguimiento y evaluación de políticas, estrategias, planes, programas, regulaciones, instrumentos, medidas y acciones permanentes para el conocimiento y la reducción del riesgo y para el manejo de desastres, con el propósito explícito de contribuir a la seguridad, el bienestar, la calidad de vida de las personas y al desarrollo sostenible.”* De esta definición observamos que la gestión del riesgo de desastres es un proceso compuesto por varios factores, pero de ellos se debe destacar tres procesos principales que son el conocimiento, la reducción y manejo de los desastres.

Así pues, trayéndolo a las obligaciones de la ley 1575 de 2012, los Bomberos de Colombia deberán adelantar los 3 procesos (conocimiento, reducción y manejo) en todo aquello que esté relacionado con incendios, rescates en todas sus modalidades y los incidentes con materiales peligrosos, articulado con quienes integren el SNGRD a nivel municipal, departamental y Nacional, encabezado por la UNGRD a nivel nacional y sus pares a nivel territorial.

De estos tres procesos resaltaré la gran labor que se ha adelantado por parte de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia y de los diferentes líderes bomberiles a fin de fortalecer las capacidades de las instituciones bomberiles para el manejo de desastres, en lo que respecta a los Bomberos de Colombia, por lo cual esta faceta no será abordada de forma profunda

pues de este proceso de la Gestión del Riesgo de Desastres se ha adelantado lo suficiente y ha sido uno de los grandes objetivos cumplidos por la ley.

Sin embargo, abordaremos algunas de las problemáticas que se presentan en el proceso de atención en cabeza de los Bomberos de Colombia, como es la falta de recursos a nivel municipal, la ausencia de estos organismos en el treinta por ciento (30%) del país y la falta de progreso de algunas de estas instituciones por no tener una renovación generacional.

## **9.2 ¿Qué contempla la Gestión Integral del Riesgo Contra Incendios?**

De acuerdo con la definición establecida en el artículo 1 de la ley 1523, la Gestión Integral del Riesgo contra Incendios deberá contemplar los tres (3) procesos contemplados en dicha normatividad. Así pues, los Bomberos de Colombia deberán liderar los procesos de Conocimiento, Reducción y Manejo del riesgo contra incendios. Recordemos que un incendio es la presencia de un procesos de combustión (fuego) de forma descontrolada, que requiere la intervención de personal y equipo especializado para su control, este proceso especializado es el que la ley General de Bomberos pone en cabeza de los Bomberos de Colombia, sin que ello excluya a los demás integrantes del Sistema Nacional Para la Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD) y a la comunidad de brindar su apoyo en los procesos encabezados por los bomberos.

Los incendios, de forma ordinaria, podemos clasificarlos en cuatro (4) tipos: Forestales, Estructurales, Industriales y Vehiculares, los cuales son los que se presentan de manera más común o regular, lo que no excluye la existencia de otro tipo de incendios especializados como los aeronáuticos, marítimos o de cualquier otro tipo y de los cuales por su especialidad los excluirémos.

Regresando a la gestión integral del riesgo contra incendios y luego de conocer los tipos de incendios más comunes en su ocurrencia, la ley 1575 de 2012 para el cumplimiento de los procesos trae una herramienta muy importante frente a uno de los tipos de incendio mencionados, este es el de los incendios forestales. Esta Herramienta se trata de los “*Comités o Comisiones de Incendios Forestales*” que se encuentra estipulada en el artículo 41 de la citada ley, que permite que los municipios, de acuerdo con el análisis de sus riesgos realizado en los Consejos Municipales para la Gestión del Riesgo de Desastres, identifique la amenaza por incendios forestales y esta sea incluida en los Planes Municipales de Gestión del Riesgo de Desastre (PMGRD) y así poder generar unos lineamientos y acciones para el conocimiento, reducción y manejo de los incendios forestales, como es el comité o comisión de incendios forestales. Sin embargo, analizaremos esta importante herramienta a fondo más adelante.

Desde este punto de vista, es lamentable que no se encuentren estipuladas más herramientas como esta para la atención de los demás puntos de la Gestión Integral del Riesgo Contra Incendios, pues son mecanismos que permiten mejorar los procesos de la gestión del riesgo de desastres, aplicada a las actividades y responsabilidades en cabeza de los Bomberos de Colombia.

### **9.3 ¿Cuáles son las competencias frente a la Gestión Integral de Rescates? Y ¿Cómo se articula con los demás organismos de socorro?**

Si bien en materia de incendios la competencia de los Bomberos de Colombia es clara; por la especialidad del tema, la preparación y la responsabilidad, en materia de rescates no es totalmente clara que se encuentre en cabeza de este organismo de socorro de manera exclusiva, esto debido a que existen diferentes factores. Adicionalmente, se debe entender

que este es un punto clave del subproceso de manejo de desastres, conforme lo ha establecido la ley 1523 de 2012, por lo que los rescates (búsqueda y rescate) no podrá tener un único actor encargado, pero si un líder dentro del comando de incidentes que se instale en cada uno de los eventos ocurridos.

Como se dijo anteriormente, el primero de los factores es que dicha actividad históricamente ha sido asumida por todos los organismos de socorro del país y recientemente se ha vinculado la fuerza pública por medio de la Policía y el Ejército Nacional que han creado sus equipos especializados para la atención de rescates y de la Gestión del Riesgo de Desastres por medio de PONALSAR y el Batallón de Ingenieros Militares en sus especialidades de Gestión del Riesgo (DIGER) y Prevención y Atención de Desastres (BIADE) respectivamente. Por lo tanto, la existencia de los múltiples organismos y entidades que participan en los procesos de atención de rescates en el país no permitirán que se defina en su totalidad el liderazgo que deben asumir los Bomberos de Colombia frente a esta responsabilidad.

Igualmente, se debe reconocer que el cumplimiento de la política de gestión del riesgo de desastres siempre estará en cabeza de la UNGRD o de sus similares a nivel territorial (oficinas, direcciones, secretarías y coordinaciones de gestión del riesgo), por lo que los Bomberos de Colombia no podrán liderar de manera aislada el subproceso de búsqueda y rescate, pues siempre será una competencia del SNGRD.

Para dar solución a ello, se debe entender que podrán ser los Cuerpos de Bomberos quienes lideren las operaciones desde el punto de vista del sistema comando de incidentes – SCI, más no como único responsable, pues ni sus capacidades son suficientes, ni puede desconocerse la existencia de otros actores en esta materia

El segundo factor es la falta de cobertura por parte de los Bomberos de Colombia a nivel territorial, toda vez que de manera transversal un aproximado del 30% del país aún no cuentan con un cuerpo de bomberos conformado en su territorio, lo que hace imposible el cumplimiento de la normatividad de bomberos. La ausencia de este organismo de socorro en el 30% del territorio colombiano no permite la adecuada gestión del riesgo en los municipios y en especial en materia de rescates por no contar con esta entidad que pueda atender los eventos que se puedan presentar en dichos municipios, por lo cual, el municipio debe establecer por medio de su Estrategia Municipal de Respuesta a Emergencias – EMRE, la forma en que será prestado este servicios; puede ser por medio de otros organismos de socorro (cruz roja y defensa civil) o mediante la contratación con un Cuerpo de Bomberos Voluntarios cercano al municipio.

Por último, se encuentra el factor de la voluntad política, toda vez que pese a la cobertura que existe de casi el 70% del territorio nacional, muchos de esos cuerpos de bomberos legalmente constituidos no cuentan con el apoyo por parte de las entidades territoriales (Alcaldías y Gobernaciones) para su fortalecimiento y adecuado cumplimiento de la función establecida en cabeza de ellos. La falta de voluntad política se transforma en realidades como la falta de equipos, falta de capacitación y en el peor de los casos convierte a estas instituciones en “bomberos de papel”, pues jurídicamente existen, pero no cuentan con una capacidad operativa.

Pese a lo anterior, en la teoría se puede decir que la Gestión Integral del Riesgo en su proceso de manejo y en su subproceso de Búsqueda y Rescate, comprendería la atención de cualquier incidente que se presente en un territorio, pues desde el rescate de personas por el desplome de una estructura, hasta la recolección de un enjambre de abejas se trata de una actividad de

rescate en la cual se busca el salvamento y la protección de la vida de todos los seres vivos, por lo que conforme a la ley 1575 de 2012 los Bomberos de Colombia tendrían la responsabilidad de atender todas las situaciones de emergencia que se presenten en el territorio buscando la protección de la vida, pero para ello se requiere del mejoramiento de los factores ya enunciados.

Ahora bien, frente a los demás organismos de socorro y entidades que conforman el SNGRD no se les puede, ni se les debe excluir del cumplimiento de esta responsabilidad, ya que si bien la ley General de Bomberos de Colombia estableció que los rescates están en cabeza de los Bomberos de Colombia, este tipo de actividades siempre requieren de una gran logística y ayuda para cumplir con el objetivo; por lo cual, las entidades del SNGRD tendrán una función de apoyo, que hablado en términos de Sistema Comando de Incidentes – SCI los Bomberos de Colombia serían los comandantes de incidente y los demás cargos del sistema pueden ser encargados a los demás organismos de socorro, por lo cual el apoyo de los demás organismos de socorro es primordial, tanto operativa como administrativamente. Lo anterior, sin desconocer que en cabeza de la UNGRD y sus similares a nivel territorial, estará la responsabilidad de coordinar todo lo relacionado con este subproceso.

Por último, los rescates también deben tener una Gestión Integral, con su proceso de conocimiento, reducción y manejo, lo cual es un tema que no se ha adelantado en lo más mínimo, pues si bien el proceso de manejo se viene fortaleciendo, en temas de prevención y conocimiento no se ha adelantado mayor evolución que permita generar a futuro mejores capacidades y preparación para la respuesta e inclusive realizar acciones a fin de reducir la probabilidad de ocurrencia de los eventos que generan accidentes que terminan en un rescate.



#### **9.4 ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en el Conocimiento del Riesgo de Desastres?**

Si bien la ley 1575 de 2012 no establece alguna responsabilidad directa para los Bomberos de Colombia en materia de conocimiento, de forma explícita, teniendo en cuenta que los parámetros establecidos por la ley General de Bomberos está en cabeza como “Gestión Integral del Riesgo”, deberemos remitirnos por analogía a la ley 1523 de 2012 para entender las obligaciones frente al conocimiento que se encuentran en cabeza de los Bomberos de Colombia.

Para esto debemos referirnos al numeral 7 del artículo 4 de la ley 1523 de 2012 el cual establece las definiciones y versa:

*“Artículo 4°. Definiciones. Para efectos de la presente ley se entenderá por:*

*(...)7. Conocimiento del riesgo: Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la identificación de escenarios de riesgo, el análisis y evaluación del riesgo, el monitoreo y seguimiento del riesgo y sus componentes y la comunicación para promover una mayor conciencia del mismo que alimenta los procesos de reducción del riesgo y de manejo de desastre.”*

Como se puede analizar, este proceso es la base de la gestión del riesgo, pues este permite la identificación, la evaluación y el monitoreo del riesgo, esto con el fin de permitir una mejor preparación y un mejor manejo de las emergencias y desastres que se puedan presentar. Por lo tanto, esto se debe trasladar a la Gestión frente a incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos los cuales son las responsabilidades de los Bomberos de Colombia.

Para el desarrollo de este componente entonces deberemos remitirnos al artículo 6 numeral 2.1 de la ley 1523 de 2012 la cual describe los componentes del conocimiento y de los cuales deben tomar partido los Cuerpos de Bomberos de los municipios, las Delegaciones Departamentales y obviamente la Dirección Nacional de Bomberos al nivel nacional.

El producto final del proceso de conocimiento son documentos científicos y técnicos que permitan no solamente conocer el riesgo, sino que permitan el fortalecimiento de la profesión bomberil al generarse documentos académicos que permitan la instrucción del personal activo y lo cual saldrá de la práctica y de la experiencia adquirida en la atención de los incendios, los rescates y los incidentes con materiales peligrosos. Esto termina convertido en una actividad seria como la realizada por la NFPA (National Fire Protection Association) la cual expide documentos para la atención, para la reducción y para la educación en gestión del riesgo.

Igualmente, los documentos en conocimiento en Colombia son los Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes Municipales, Departamentales y Nacional de Gestión del Riesgo, como algunos de los ejemplos, los cuales buscan que el desarrollo de la sociedad y del país se realicen de forma tal que el riesgo esté lo más alejado posible o se puedan tomar las medidas necesarias, basados en esos documentos.

Infortunadamente de todo lo que aquí se expone la gran mayoría sigue quedando en medio de estas páginas, pues los documentos académicos no son expedidos, porque quien debería liderar este proceso, la Escuela Nacional de Bomberos y las Escuelas Regionales, no se encargan de ello pues su objetivo es únicamente la capacitación y no la investigación o el estudio de la actividad que realizan, y ni hablar de buscar apoyo en universidades pues no hay quien se empodere del proceso y sea permitido el logro del objetivo.

Frente a los Planes de Gestión del Riesgo y los Planes de Ordenamiento Territorial, los primeros no existen en la mayoría de municipios o son deficientes, y los segundos en la actualidad se deberían estar actualizando pero los procesos no se han iniciado o los que se han iniciado al momento de llegar a la concertación ante las Corporaciones Autónomas Regionales – CAR no son avalados por no tener una adecuada incorporación de la gestión del riesgo de acuerdo con los parámetros establecidos en el Decreto 1807 de 2014.

### **9.5 ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos en la Reducción del Riesgo?**

Para determinar esta responsabilidad, al igual que en el proceso de conocimiento, debemos remitirnos a la ley 1523 de 2012, ya que la ley General de Bomberos de Colombia no establece el alcance de la reducción del riesgo. La Política Nacional de Gestión del Riesgo en su artículo 4 numeral 21 define la reducción del riesgo como:

**“21. Reducción del riesgo:** Es el proceso de la gestión del riesgo, está compuesto por la intervención dirigida a modificar o disminuir las condiciones de riesgo existentes, entiéndase: mitigación del riesgo y a evitar nuevo riesgo en el territorio, entiéndase: prevención del riesgo. Son medidas de mitigación y prevención que se adoptan con antelación para reducir la amenaza, la exposición y disminuir la vulnerabilidad de las personas, los medios de subsistencia, los bienes, la infraestructura y los recursos ambientales, para evitar o minimizar los daños y pérdidas en caso de producirse los eventos físicos peligrosos. La reducción del riesgo la componen la intervención correctiva del riesgo existente, la intervención prospectiva de nuevo riesgo y la protección financiera.”

De la definición se extraen que la reducción del riesgo tiene tres componentes: la *reducción* prospectiva, la reducción correctiva y la protección financiera. La primera, es el subproceso por medio del cual se busca la toma de decisiones y medidas de carácter no estructural, previniendo que se genere un riesgo de los elementos de la sociedad o la reducción frente a aquellos que se encuentran expuestos. El segundo, es el subproceso por medio del cual se toman medidas de carácter estructural o físico, que permitan reducir el nivel de riesgo de los elementos expuestos. Por último, la protección financiera busca el traslado del riesgo económico de las entidades, mediante la adopción de estrategias financieras que garanticen la recuperación y la continuación ante la ocurrencia de una emergencia o desastre.

Conforme a lo anterior, los Bomberos de Colombia tendrían responsabilidad o participación frente a la reducción prospectiva y correctiva, pues frente a la protección financiera los Cuerpos de Bomberos solo podrían preocuparse por su propia subsistencia al garantizar las medidas económicas para su subsistencia y continuidad en la actividad, ya sea por medio de protección financiera por medio de la adquisición de seguros a fin de proteger sus bienes mediante la transferencia de la carga económica en caso de ser necesario volverlos a comprar por pérdida total del bien.

La participación de los bomberos en la reducción prospectiva se observa cuando estos participan de manera constante en la toma de decisiones por medio del CMGRD frente a la reducción de desastres. Por ejemplo, la integración de la Gestión del Riesgo de Desastres en los Planes de Ordenamiento Territorial – POT mediante la articulación con el PMGRD. Igualmente, el mencionado Comité Forestal, en el cual se pueden tomar decisiones de carácter no estructural para la reducción del riesgo de incendio forestal. Por último, es clave la participación de los Bomberos de Colombia en la gestión del riesgo comunitaria, por medio

de la preparación de la comunidad para prevenir la ocurrencia de incendios, rescates o incidentes con materiales peligrosos. El mejor ejemplo de esta intervención comunitaria son los cursos “Bomberitos”, por medio del cual los bomberos capacitan a los niños de las comunidades en conocimientos para reducir el riesgo por medio del juego.

Frente a la reducción del riesgo correctiva, los bomberos tienen una función primordial toda vez que este es el ente encargado de realizar la verificación de las condiciones de seguridad humana y contra incendios en todas las edificaciones. Así, en cumplimiento del artículo 42 de la ley 1575 de 2012, los bomberos deberán certificar que todas las edificaciones, públicas y privadas, cumplan con medidas de reducción del riesgo contra incendios y de seguridad humana. Estas medidas incluyen la instalación de sistemas contra incendios, la planeación y materialización de rutas de evacuación eficientes, entre otras medidas estructurales para el cumplimiento de este parámetro. Por lo tanto, la participación de los bomberos en la reducción correctiva es primordial desde el punto de vista de incendios y seguridad humana.

#### **9.6 ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en el Manejo de Desastres?**

Este es el proceso en que mayores avances tiene Colombia, toda vez que durante lo corrido de la segunda década del siglo XXI han sido innumerables los logros que se han alcanzado gracias a la ley 1575 de 2012 que permitió el fortalecimiento institucional, económico y administrativo de los Bomberos de Colombia. Sin embargo, es infortunado a la vez que el enfoque de dicho fortalecimiento se haya dado únicamente en materia de Manejo de Desastres, pues si bien es cierto que el 30% del país permanece sin la garantía del servicio público esencial en cabeza de los bomberos, de los que a la fecha se encuentran en funcionamiento son escasos (contados con los dedos de una mano) los que en la actualidad

ejecutan verdaderos procesos de manejo de desastres y aún menos los que profundizan en procesos distintos al manejo, toda vez que manejo no es solamente la fase de atención.

Pese a lo dicho anteriormente, el proceso de la Gestión Integral del Riesgo de Desastres frente a manejo se encuentra definido por la ley 1523 de 2012 como: **“15. Manejo de desastres:** Es el proceso de la gestión del riesgo compuesto por la preparación para la respuesta a emergencias, la preparación para la recuperación posdesastre, la ejecución de dicha respuesta y la ejecución de la respectiva recuperación, entendiéndose: rehabilitación y recuperación.” De su definición se puede destacar que este proceso comprende 4 fases: la *preparación para la respuesta*, la *preparación para la recuperación*, la *respuesta* y la *recuperación*.

La preparación para la respuesta se encuentra directamente relacionada con el proceso de reducción, ya que luego de la identificación del riesgo y sus características se procede a adoptar las medidas, planes y programas para prepararse para la eventual atención si el riesgo se materializa, buscando reducir los efectos de la ocurrencia de un desastre. Para el caso de los bomberos sería la preparación para la atención de Incendios, Rescates e Incidentes con Materiales peligrosos, lo cual ha sido fortalecido a través de la DNBC, principalmente frente a la atención de incendios, toda vez que el presupuesto no es suficiente y que igualmente el compromiso por parte de los dirigentes territoriales (departamentos y municipios) es escaso, lo que reduce esta primera fase a la preparación ante incendios que fue asumida en su mayoría por la Dirección.

### **9.7 ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en la Recuperación?**

Como lo observamos en el punto anterior, la recuperación se ocupa de dos de los 4 pilares que cimientan el subproceso de manejo de desastre. Lamentablemente, pese a que los

Bomberos de Colombia han tomado un papel principal en la fase de manejo, estos se han concentrado principalmente en los subprocesos de preparación para la respuesta a emergencias y la respuesta a las emergencias.

Sin embargo, deberá existir un proceso de modificación o de orientación hacia los procesos de recuperación en los que deben participar los bomberos, ya que como son estos quienes se encargan de la atención, por ende tienen el conocimiento y durante el proceso de recuperación podrán aplicar ese conocimiento a fin de orientar la toma de las medidas durante la recuperación que eviten la materialización de la amenaza nuevamente.

### **9.8 ¿Participación de los Bomberos de Colombia en los CMGRD y CDGRD?**

De acuerdo con la ley 1523 de 2012, su artículo 28 establece que Los Bomberos de Colombia serán parte de los Consejos Departamentales y Municipales de Gestión del Riesgo. Para el caso de los Consejos Departamentales quien participará en representación de los bomberos será el o la Delegada Departamental de Bomberos, quien es elegido por el conjunto de comandantes de Cuerpos de Bomberos existentes en el Departamento.

En el mismo sentido, en el caso de los Consejos Municipales quien representará a los bomberos será el Comandante o los Comandantes de los Cuerpos de Bomberos existentes en dicho territorio. Este pluralismo se debe entender en el sentido en que si existen varios Cuerpos de Bomberos Voluntarios o un Cuerpo de Bomberos Voluntarios y un Cuerpo de Bomberos Oficiales, cada uno deberá tener asiento en dicho órgano colegiado.

Frente a esta confusión que aún se presenta en algunas entidades territoriales, explicaremos dos casos. El primero es el municipio de Dagua en el Valle del Cauca, en el cual coexisten tres (3) Cuerpos de Bomberos Voluntarios: BCBV Dagua, BCBV Borrero Ayerbe y CBV

del Queremal. Para este caso, el Consejo Municipal tendrá la presencia de las tres instituciones y en la cual cada uno de los representantes velará por los intereses de sus instituciones y comunidades conforme a la división territorial, pero tendrán el mismo derecho a voz y voto.

El segundo ejemplo son las ciudades de Neiva y Bogotá D.C. en los cuales coexisten un Cuerpo de Bomberos Voluntarios y un Cuerpo de Bomberos Oficiales. En estas ciudades, ambas instituciones deberán participar y tener asiento en el Consejo Territorial con los mismos derechos, sin embargo a diferencia del caso anterior, estos Cuerpos de Bomberos no buscarán sus propios intereses, sino que velarán por un mismo objetivo, pues la operatividad se encuentra en cabeza del Cuerpo Oficial y el Cuerpo de Bomberos Voluntarios prestará el apoyo.

### **9.9 ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia en los Eventos de Aglomeración de Público o Afluencia Masiva de Público?**

Conforme al artículo 43 de la ley 1575 de 2012, la responsabilidad frente a la revisión de los eventos de aglomeración de público está en cabeza de los Cuerpos de Bomberos de Cada municipio. Sin embargo, en la actualidad se sigue a la espera de la reglamentación que corresponde para este tipo de actividades, frente a la responsabilidad de los bomberos. Esta reglamentación es muy importante pues estas actividades de aglomeración se han convertido en una actividad en la que sin el correspondiente pago no se realizan las verificaciones, ni los acompañamientos.

Toda vez que esa actividad está relacionada con un servicio público esencial, se debe garantizar, especialmente cuando las aglomeraciones tienen de por medio la responsabilidad



de las entidades municipales, pues no solamente hablamos de la vida de los asistentes, sino que hablamos de que se puede afectar la economía de los entes territoriales por una irresponsabilidad o un descuido.

Igualmente, frente a este tema se debe tener en cuenta que el Código Nacional de Policía y Convivencia establece la responsabilidad de los organizadores de los eventos frente a las garantías de Seguridad Humana y Contra Incendios durante la ejecución de los eventos de aglomeración de público compleja y no compleja, en habilitados o no habilitados. De esto, hasta el momento es clara la necesidad de garantizar la prestación del servicio de bomberos, para poder autorizar la ejecución de los eventos de afluencia masiva.

Pese a lo anterior, el Título VI de la citada ley 1801 de 2016, tiene el inconveniente de que fue declarado inexecutable por la Honorable Corte Constitucional mediante sentencia C-223 de 2017, al considerar dicha corporación que el tipo de ley (ordinaria) por medio del cual se reglamentó el derecho de Reunión no era el correcto, pues este es un derecho fundamental y por lo tanto su aprobación se debió dar por medio de una ley Estatutaria, las cuales pueden reglamentar Derechos Fundamentales. Por lo tanto, el Gobierno y el Congreso tenían hasta el 20 de Junio de 2019 para expedir una nueva reglamentación con el procedimiento correcto (Ley Estatutaria) o el Título VI quedaría derogado como efectivamente sucedió.

#### **9.10 ¿Cuál es la Responsabilidad de los Bomberos de Colombia frente al Código Nacional de Policía y Convivencia (ley 1801 de 2016)?**

Frente al cumplimiento de esta norma, ley 1801 de 2016, los Bomberos de Colombia no tienen responsabilidad directa alguna, pues garantizar el cumplimiento del CNPC es responsabilidad de las Autoridades de Policía. Sin embargo, esta norma brinda una serie de

herramientas para desarrollar adecuadamente el cumplimiento del objetivo de la ley General de Bomberos, la cual es la salvaguarda de la vida y bienes de las personas.

El caso más relevante está enmarcado en el artículo 86 y siguientes de la citada ley, en el cual se establecen los requisitos para el funcionamiento de los establecimientos de comercio, en los cuales la norma expresa que deberán ser verificados por el personal uniformado de la Policía Nacional todos los demás requisitos que estén establecidas en otras normas. De esta manera se puede hacer exigible el cumplimiento del artículo 42 de la ley 1575 de 2012, frente a la certificación de seguridad humana y contra incendios que expiden los Cuerpos de Bomberos. Igualmente, el artículo 42 de la ley 1575 de 2012 está directa y estrechamente relacionado con el cumplimiento del numeral 3 de la parte segunda del artículo 87 del Código de Policía, pues dicho numeral establece el cumplimiento de las medidas de seguridad, las cuales no pueden ser entendidas únicamente como seguridad armada, sino también seguridad física (estructural) y seguridad humana, como las medidas de evacuación, prevención de incendio, atención de pacientes, entre otras.

Por lo tanto, la participación de los bomberos, en el adecuado funcionamiento de los establecimientos de comercio es primordial, pues da tranquilidad a los usuarios de los citados establecimientos de comercio e igualmente le permite a los bomberos de Colombia conocer los riesgos a los que se enfrentan en sus territorios, para así poder planear y ejecutar las estrategias adecuadas en la Gestión Integral del Riesgo que se encuentra en cabeza de estos.

Este ejemplo se repetiría de forma igual con el Título VI de la ley 1801 de 2016, sin embargo, ya se explicaron brevemente los efectos de la sentencia C-233 de 2017, por medio de la cual la Honorable Corte Constitucional declaró inexecutable dicho título, que incluía el tema de aglomeraciones complejas y no complejas, por lo que en este momento es un tema que quedó

inconcluso y a la espera de una nueva legislación por parte del Congreso de la República, que hasta el momento no ha sido proyectado ni presentado ante esta última corporación.

### **9.11 ¿Qué son los Comités o Comisiones de Incendios Forestales?**

Estos comités o comisiones son pieza fundamental para la estructuración y ejecución adecuada de políticas y planes de Gestión del Riesgo contra el Riesgo de Incendios forestales. La finalidad de esta figura es la de identificar los componentes del riesgo de incendio forestal, trazar líneas de fortalecimiento, prevención y capacitación para la prevención y atención de este tipo de riesgo.

Este Comité es presidido por el Alcalde Municipal o el Secretario de Gobierno por delegación y la secretaría es ejercida por parte del Cuerpo de Bomberos del municipio. Su constitución e integración no se encuentran definidas por la norma, lo cual permite que su forma de integración se pueda realizar por medio de decreto o por decisión del Consejo Municipal Para la Gestión del Riesgo, ya que la única característica que establece es su dependencia a este órgano colegiado.

Sin embargo, es una herramienta que en la actualidad es poco acogida por los municipios, por falta de interés y falta de conocimiento por parte de los Cuerpos de Bomberos, para promover estos espacios de fortalecimiento de los procesos de la Gestión del Riesgo de Desastres

## 10. CONCLUSIONES

Luego de realizado el análisis anterior y el trabajo comparativo entre las normas de la Gestión del Riesgo de Desastres y las normas Bomberiles, hemos observado diversos inconvenientes frente al cumplimiento de las últimas en beneficio de las primeras. Sin embargo, frente al objetivo principal de este documento, el cual es analizar la participación de los Bomberos de Colombia en los Procesos de la gestión del riesgo de desastres y sus capacidades para cumplir con la ley 1523 de 2012, podemos concluir:

- ✓ Que al referirse la ley 1575 de 2012 a la Gestión Integral del Riesgo, pone como parte de la responsabilidad de todos los Cuerpos de Bomberos del país, el conocimiento, la reducción y el manejo de los desastres, no solo el componente de manejo como históricamente lo han hecho los Bomberos, sino que su participación debe ser activa en los demás procesos de conocimiento y reducción, y respectivamente de sus subprocesos en lo referente a incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos.
- ✓ Que pese a los esfuerzos del Gobierno Nacional por un adecuado fortalecimiento de la actividad bomberil, dando mayores facultades, obligaciones y objetivos a los Bomberos de Colombia, aún el cumplimiento de la ley 1575 de 2012, desde las capacidades de los Cuerpos de Bomberos, presenta grandes dificultades que no han permitido una ampliación de la cobertura de este servicio público esencial, por falta de voluntad política de los entes territoriales, los cuales no se han preocupado por garantizar la prestación efectiva y eficiente del servicio bomberil a sus comunidades.

Igualmente, las instituciones bomberiles no cuentan con las capacidades suficientes para la prestación del servicio, por la falta de recursos económicos, equipos, herramientas y entrenamiento, que permitan cumplir a cabalidad y con suficiencia los objetivos, obligaciones y facultades que trae la ley general de bomberos, desde el punto de vista de la Gestión del Riesgo de Desastres (conocimiento, reducción y manejo).

- ✓ Del análisis anterior, se evidencia como las funciones de los Cuerpos de Bomberos no están determinadas únicamente en la Ley General de Bomberos, sino que en diferentes componentes del ordenamiento jurídico colombiano, se han establecido diversas responsabilidades para los Bomberos de Colombia. De esta manera, las instituciones bomberiles deben abrir su visión frente a las obligaciones que tienen de conformidad con el ordenamiento jurídico colombiano, para que de esta manera se busque el fortalecimiento de sus capacidades y así brindar un mejor servicio para la comunidad.
- ✓ Que de la lectura transversal del SNGRD frente a lo establecido por la ley General de Bomberos de Colombia, es claro que las funciones encomendadas a los Bomberos de Colombia no son exclusivas, pues se evidencia como los demás miembros del SNGRD y en especial los organismos de socorro, deben continuar con su participaciones en la gestión del riesgo contra incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos, eso sí, bajo la coordinación de los Cuerpos de Bomberos del país, como organismo delegado por el Gobierno Nacional para liderar los plurimencionados procesos de conocimiento, reducción y manejo de la Gestión del Riesgo de Desastres en incendios, rescates e incidentes con materiales peligrosos.

## 11. RECOMENDACIONES

- Crear al interior de los organismos de control (Procuraduría, Contraloría y Fiscalía), unidades investigativas dedicadas única y exclusivamente a los temas de Gestión del Riesgo de Desastres y que al interior de las mismas, se realicen las investigaciones correspondientes en lo relacionado con la Gestión Integral del Riesgo Contra Incendios, los Preparativos y la Atención de Rescates en todas sus modalidades y la Atención de Incidentes con Materiales Peligrosos, conforme lo establecido por la ley 1575 de 2012 y demás normas concordantes. Esto a fin de que se adelanten los procesos, tanto contra los servidores públicos, como contra las unidades bomberiles, que cometan algún tipo de falta o conducta que pueda ser objeto de sanción por parte de estos organismos.
- Reglamentar, por parte del Gobierno Nacional, el artículo 24 de la ley 1575 de 2012, a fin de determinar el alcance de la función de inspección, vigilancia y control en cabeza de la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, para que de esta manera dicha entidad pueda complementar su objetivo de organizar y regular a los Cuerpos de Bomberos del país, pues parte de la falta de capacidades por parte de las instituciones bomberiles son los malos manejos y la falta de conocimiento del ordenamiento jurídico, lo que se traduce en que los Cuerpos de Bomberos se convierten repúblicas independientes y desarticuladas por la falta de un control efectivo que se encuentra en cabeza de la DNBC.

- Que desde la UNGRD, en asocio con la DNBC, se planteen espacios de participación, documentos educativos y todo tipo de herramientas, que permitan a los Bomberos de Colombia entender que la Gestión del Riesgo de Desastres no está encaminada únicamente al manejo de desastres, sino que esta conlleva otros procesos y subprocesos en los cuales la participación de los bomberos es primordial y que de esta manera si fortalezca a nivel nacional y territorial el cumplimiento de la ley 1523 de 2012.
- Promover, desde la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, la creación e implementación de más Comités o Comisiones de Incendios forestales en los municipios, como una herramienta útil para el desarrollo de la Gestión Integral del Riesgo contra Incendios Forestales.

## 12. BIBLIOGRAFÍA

Congreso de Colombia. Ley 1523 de 2012: “Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones

Congreso de la República. Ley 1575 de 2012: “Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia

Presidencia de la República. Decreto 4147 de 2011: “Por el cual se crea la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, se establece su objeto y estructura”

<https://historiapolicianacionaldecolombia.blogspot.com/2013/08/historia-del-cuerpo-de-bomberos.html>

<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

<https://www.eird.org/cdmah/contenido/hyogo-framework-spanish.pdf>

[https://www.unisdr.org/files/43291\\_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf](https://www.unisdr.org/files/43291_spanishsendaiframeworkfordisasterri.pdf)

[https://www.dane.gov.co/files/noticias/Reunidos\\_presentacion\\_final\\_areas.pdf](https://www.dane.gov.co/files/noticias/Reunidos_presentacion_final_areas.pdf)

[https://www.dane.gov.co/files/noticias/Resultados\\_Finales\\_Reunidos.pdf](https://www.dane.gov.co/files/noticias/Resultados_Finales_Reunidos.pdf)