



Capítulo 7. Jurídico

Contenidos

1. Introducción	3
1.1 Supuestos conceptuales	
1.2 Pregunta de investigación y estructura del documento	
1.3 Servicios vitales	
1.4 Conclusión	
2. Modelos Normativos Internacionales	22
2.1 Estados Unidos	
2.2 España	
2.3 Uruguay	
2.4 Panamá	
2.5 República Dominicana	
3. Análisis normativo sobre regulación de servicios vitales y esquema normativo	26
3.1 Análisis de competencias normativas del distrito capital	
3.2 Estructura general normativa	

1. Introducción

El orden jurídico colombiano contiene diversos sistemas normativos parciales, que algunas veces se relacionan de manera directa y en otras, aunque parte de parámetros comunes, se distancian.

Tal separación y distancia pareciera ocurrir en el ámbito de los suministros de servicios vitales en alojamientos institucionales en condiciones de emergencia. En efecto, de una parte, encontramos una profunda regulación de los servicios públicos, tanto domiciliarios como no domiciliarios y, por otra, una interesante regulación en relación con la prevención, mitigación y reparación de desastres.

Dada la existencia de tales marcos normativos, el objetivo de este documento es analizar el marco colombiano en materia de servicios vitales para alojamientos institucionales en condiciones de emergencia (desastre y calamidad) y una presentación de algunos referentes internacionales en la materia.

1.1 Supuestos conceptuales

Este informe trata de los servicios vitales para alojamientos institucionales en condiciones de emergencia (desastres y calamidades). Esto, desde el punto de vista jurídico, aparece dos inconvenientes. De una parte, que el concepto de servicios vitales, no forma parte de las categorías jurídicas colombianas. Debido a ello, es necesario traducir el concepto natural de servicios vitales (servicios indispensables dadas la situación condiciones -emergencia / terremoto- y el lugar de prestación -albergues institucionales-), a alguna de las categorías jurídicas existentes. Esto aparece un segundo problema, pues no existe, como se dijo, un criterio coincidente.

Con todo, dado que se entiende que un alojamiento temporal institucional significa un lugar de residencia, aunque sea temporal, de una o varias personas, con ocasión o en razón a un desastre (terremoto), los servicios vitales bien podrían considerarse similar a los servicios públicos domiciliarios propios del escenario de desastre que demande traslado a albergues institucionales.

Se advierte que la Ley 142 de 1994, en el artículo 14, numeral 21 define que servicios públicos domiciliarios son: “Son los servicios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural, y distribución de gas combustible”, lo que contrasta con aquellos servicios que se consideran vitales en el escenario de terremoto: saneamiento básico (alcantarillado y aseo), servicio de agua potable, servicio de telecomunicaciones y energía. Estos servicios, cabe señalar, no se sujetan necesariamente a tecnología de redes tradicionales (tubería o cable), sino a la tecnología que permite enfrentar con éxito los requerimientos propios de un desastre.

Este enfoque guarda relación con la definición de desastre, contenida en el artículo 18 del Decreto 919 de 1989. El orden jurídico colombiano define desastre como “el daño grave o la alteración grave de las condiciones normales de vida en un área geográfica determinada, causada por fenómenos naturales y por efectos catastróficos de la acción del hombre en forma accidental, que requiera por ello de la especial atención de los organismos del Estado y de otras entidades de carácter humanitario o de servicio social”. La alteración grave de las condiciones normales de vida implica, en escenarios en los cuales se requiere reubicar a la población en albergues institucionales, que no es posible utilizar la definición ordinaria de aquello que es un servicio domiciliario y las condiciones técnicas de su prestación.

Por otra parte, se asume que el alojamiento es transitorio. Ello se desprende de las acciones que privilegia el orden jurídico, en punto a lograr la rápida reconstrucción de los espacios afectados o diseñar medios para prevenir una mayor afectación (Decreto 919 de 1989), lo que permite asumir que se está frente a una situación de anormalidad, que autoriza ajuste normativos dirigidos a su superación (Corte Constitucional, Sentencia C-802 de 2002).

1.2 Pregunta de investigación y estructura del documento.

Teniendo presentes los supuestos conceptuales mencionados, la aproximación al marco normativo colombiano sobre servicios vitales, puede hacerse desde diversos ángulos. Así, podría describirse de manera cronológica el marco normativo en materia de prevención y atención de desastres, la estructura institucional dispuesta para el efecto o el sistema de derechos y cargas que se derivan del mismo.

A fin de guiar la investigación, se ha optado por plantearse la siguiente pregunta de investigación:

¿Quién es el responsable por garantizar el suministro de servicios vitales en condiciones de terremoto?

El documento se divide en 3 partes. La primera, dispuesta para responder a dicha pregunta. Para el efecto, se hará una sencilla presentación (i) del marco constitucional relevante y de la distinción entre normalidad y anormalidad, para luego pasar en profundidad al marco de la anormalidad, donde se distinguirá entre (ii) el estado de emergencia y el (iii) desastre. En este apartado (ii) se desarrollará la investigación, mostrando las reglas nacionales que permitan arribar a una (iv) conclusión.

En el segundo apartado se presentarán algunas perspectivas normativas foráneas sobre el manejo de los desastres / calamidad / emergencia y en la última, se analizará la competencia del Distrito Capital para adoptar reglas en materia de servicios vitales y se propondrá una estructura normativa básica de una reglamentación en dicho ámbito.

1.3. Servicios vitales

1.3.1 Ámbito constitucional

Colombia es un Estado social de derecho, como lo manda el artículo 1 de la Constitución Política. De ello se derivan deberes puntuales de atención a la población, que se concretan en la obligación de garantizar el goce efectivo de los derechos. Al respecto, en sentencia T-025 de 2004, la Corte Constitucional analizó el alcance de las competencias del juez de tutela “para cumplir su función de asegurar el goce efectivo, no teórico, de los derechos fundamentales”, que lo llevó a considerar “las implicaciones del principio de Estado Social de Derecho, para ... definir los deberes específicos de las autoridades cuando el goce efectivo de los derechos fundamentales de un grupo de personas identificable - como lo es la población desplazada- depende de la destinación de recursos escasos y del desarrollo de esfuerzos institucionales mayores...”.

Cabe señalar que la Corte Constitucional ha precisado que el principio de Estado social de derecho “le imprime un sentido, un carácter y unos objetivos específicos a la organización estatal en su conjunto, y que resulta –en consecuencia- vinculante para las autoridades, quienes deberán guiar su actuación hacia el logro de los cometidos particulares propios de tal sistema: la promoción de condiciones de vida dignas para todas las personas, y la solución de las desigualdades reales que se presentan en la sociedad, con miras a instaurar un orden justo.” (Corte Constitucional, Sentencia T-772 de 2003).

El contenido propio del deber de promoción de las condiciones de vida digna para todas las personas está definido en el artículo 2 de la Constitución, que manda que “son fines esenciales del Estado: servir a la comunidad, promover la prosperidad

general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución.... Las autoridades de la República están instituidas para proteger a las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias, y demás derechos y libertades, y para asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares”.

Este orden social justo, en la materia que nos ocupa, se desarrolla a partir de un marco normativo que aparece en la Constitución y de una consideración sobre los alcances de los poderes públicos bajo condiciones de normalidad y anormalidad.

1.3.1.1 Marco constitucional

La interpretación del contenido normativo de la Constitución colombiana es harto compleja, habida consideración de su densidad semántica y su bastedad temática. Empero, en relación con los servicios vitales en situación de desastre, es posible identificar un haz de disposiciones relevantes, que merecen una mínima sistematización y comentario.

1.3.1.1.1 Igual Protección - Iguales Cargas

El artículo 13 de la Constitución establece que todas las personas... recibirán la misma protección y trato... de las autoridades. Ello significa que los beneficios y las cargas deberán ser repartidos igualitariamente dentro de la sociedad. Esta igualdad no significa que todos deban estar sometidos a las mismas condiciones, sino que necesidades puntuales de ciertas personas deberán ser tenidas en cuenta, así como que otras deberán asumir mayores cargas o cargas diferenciales.

En directa relación con ello, el artículo 95 de la Carta recuerda el deber de obrar conforme al principio de solidaridad social, respondiendo con acciones humanitarias ante situaciones que pongan en peligro la vida o la salud de las personas. Dichas acciones humanitarias no consisten en actos heroicos y carentes de sentido, que ponen en peligro al agente y, posiblemente a quienes pretende ayudar, sino que es posible imponer ciertas cargas, que permitan aliviar el sufrimiento ajeno. Así, por ejemplo, el decreto 919 de 1989 prevé ocupaciones temporales o suspensión de procesos ejecutivos.

Tal deber de solidaridad tiene una incidencia clara en el derecho a la propiedad, la cual puede ser sometida diversas restricciones, sea por razones sociales o ecológicas. El artículo 58 de la Constitución prevé que la propiedad es una función social que implica obligaciones, y que le es inherente una función ecológica. Artículo que debe leerse en clave con el 333 del mismo estatuto, en cuanto manda que la empresa, como base del desarrollo, tiene una función social que implica obligaciones.

De lo anterior resulta claro que el Estado tiene competencia para imponer cargas que afectan a la propiedad y a las empresas, tales como ser responsables por satisfacer servicios vitales, asumir el costo de prestación de algún servicio durante un desastre, etc.

Introducción

Resulta de la mayor importancia, por otro lado, tener presente que tales cargas únicamente pueden ser impuestas por medio de la ley. En otras palabras, existe reserva de ley, de suerte que la administración no puede adoptar cualquier medida en dicha dirección.

1.3.1.1.2 Regulación y prestación

En Colombia el marco regulatorio de los servicios públicos tiene rango constitucional. Los artículos 365 y 311 de la Constitución definen la materia, bajo los siguientes presupuestos:

El Estado está obligado a asegurar la prestación eficiente de los servicios públicos. Esto significa que el Estado -no la Nación, los departamentos o los municipios, sino todos- tiene que adoptar las medidas necesarias para que ello ocurra. Tales medidas son tanto de nivel legislativo, como administrativo y judicial; prestacionales o regulatorias; de actuación directa o indirecta, etc. También significa que, ante la imposibilidad de los particulares para asegurar dicha prestación, ella se convierte en competencia estatal.

Los servicios públicos podrán ser prestados por el Estado o por particulares y los municipios prestarán los servicios que determine la ley. Ello implica que los municipios no tienen obligación de prestar servicios diferentes de aquellos que la ley le ordene, lo que sugiere que los restantes están sometidos a condiciones de mercado o a control nacional o departamental. Si a ello se suma que en ningún caso, salvo indemnización previa, puede prohibirse la participación de particulares, es de suponer que la Constitución aboga por que la prestación de servicios se realice bajo condiciones de mercado.

Este punto podría no tener relación alguna con el tema de los servicios vitales, pero estos, según se precisó antes, corresponden materialmente a servicios públicos domiciliarios y estamos partiendo de que son los servicios públicos domiciliarios bajo una situación de anormalidad.

1.3.1.2 Normalidad-anormalidad

La distinción normalidad - anormalidad es fundamental para comprender la lógica del sistema de atención a desastres y emergencia en Colombia. El marco constitucional colombiano claramente distingue, como otros sistemas jurídicos lo hacen, entre condiciones de normalidad y anormalidad. De ordinario, el orden jurídico se encarga, densamente, de regular las competencias, capacidades, deberes, derechos, procedimientos y trámites propios de las épocas de normalidad.

No obstante, con fuerza creciente se comienza a regular de manera más densa -aunque nunca con la misma intensidad- algunos de estos elementos durante los estados de anormalidad.

Este fenómeno apareja diversas consecuencias, algunas de ellas con importantes consecuencias para la definición del modelo de atención de desastres y, en particular, la prestación de servicios vitales. Históricamente se distingue entre modelos de enfrentar la anormalidad, entre la ausencia de regulación, como suele ocurrir en muchos aspectos en el mundo anglosajón, que confían en que el ejecutivo definirá la manera de conjurar la crisis, y modelos de regulación diferencial, donde se definen parámetros normativos para establecer la existencia de una situación de anormalidad -emergencia, desastre, calamidad-, se definen competencias y obligaciones de los poderes públicos y los particulares.

En el primer modelo, el ejecutivo puede imponer las cargas y exigencias que considere pertinentes para enfrentar la situación, en tanto que en el segundo, tal posibilidad está mediada por los parámetros normativos, normalmente lo definido en la ley. Así, si bien el primero permite un amplísimo margen de actuación frente al hecho, el segundo permitiría mayores posibilidades de preparación y de imposición de cargas antes de la

Introducción

ocurrencia del hecho.

El modelo colombiano está marcado por el segundo modelo, como se desprende de la normatividad constitucional sobre el Estado de emergencia ecológica y social y de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia en su momento y actualmente la Corte Constitucional.

Cabe precisar que ello no quiere decir que el ejecutivo colombiano -sea el gobierno y la administración nacional o las autoridades territoriales- carezca de competencias amplias. Por el contrario, como se lee en el artículo 215 de la Carta, el orden jurídico le asigna competencias a la administración. Distinta es, empero, la amplitud de tales competencias según sea un caso de emergencia, o de desastre.

Resulta imperioso advertir que durante los estados de anormalidad no se suspende la legislación ordinaria. Ella sigue operando y rigiendo, de manera que únicamente aquellas medidas y competencias que se activan o dictan con ocasión de la situación anormal, tiene carácter especial y preferencial. De ahí que obligaciones puntuales, como el mantenimiento de infraestructura y redes, no se suspenden durante los estados de anormalidad sino que, dadas las circunstancias, podrían implicar obligaciones más exigentes para los prestadores de servicios.

Así, si un particular recibe una autorización estatal para utilizar el espectro electromagnético -i.e. televisión, radio, telefonía celular-, y dicha autorización implica un deber de garantizar la permanente prestación del servicio, y resultando pública información sobre ciertos riesgos -terremotos, tormentas eléctricas, erupciones volcánicas, por ejemplo-, tienen un deber permanente, aún si ocurre el siniestro, de garantizar el servicio.

1.3.2 Anormalidad y desastres

Según se advirtió en el punto anterior, el sistema jurídico colombiano se debate entre situaciones de anormalidad de diversa intensidad, resultando el de mayor gravedad aquél que corresponde al estado de emergencia social y ecológica, que supone la insuficiencia de los medios fácticos o normativos disponibles previamente, para enfrentar la situación.

Situaciones que han ocurrido en los últimos años, tales como el terremoto de Armenia (1999) o los desastres seguidos de erupciones volcánicas (Río Paéz) muestran que la existencia de normas específicas para enfrentar desastres naturales o calamidades, no son óbice para que se decrete el estado de emergencia, lo que permite inferir que (i) existe una tendencia a otorgar poderes fuertes al ejecutivo en caso de desastre, (ii) que la medidas existentes (leyes ordinarias que regulan la materia) son insuficientes, o (iii) que siempre existirán espacios de imposible regulación.

No es el objeto del presente documento analizar las hipótesis (i) y (iii), sino más bien considerar una problemática relativa a la hipótesis (ii). Para el efecto, en lo que sigue se presenta y se analiza la regulación del sistema nacional de atención y prevención de desastres y la regulación distrital, a fin de establecer si definen cargas o deberes de prestación de servicios vitales u otorgan competencias normativas para definirlas.

No sobra recordar, en todo caso, que el Estado colombiano es responsable genérico por la prestación eficiente de tales servicios vitales, sea porque se trate de servicios públicos bajo condiciones de anormalidad o por simple protección a los derechos fundamentales a la vida, la salud y la integridad. También importa tener presente que se entiende que un desastre no equivale a una situación de estado de emergencia.

1.3.3 Sistema Nacional de atención y prevención

Por sistema nacional de atención y prevención se entenderá el conjunto de normas del orden nacional que definen deberes, obligaciones, derechos, cargas, competencias, capacidades, recursos, etc., dirigidos a enfrentar desastres y calamidades. En este orden de ideas, el análisis que sigue no se limita a las disposiciones que regulan de manera directa la prevención y atención de desastres (en particular el decreto 919 de 1989), sino también normas ordinarias que imponen obligaciones puntuales a algunos prestadores de servicios públicos, de las cuales podrían derivarse deberes en situaciones de desastre.

1.3.3.1 Sistema de servicios públicos domiciliarios

La ley 142 de 1994 contiene la regulación general de los servicios públicos domiciliarios. En su cuerpo normativo no existe mayor referencia a la prestación de los servicios bajo situaciones de desastre, lo que permitiría pensar que el tema resulta ajeno a esta regulación. No obstante, un análisis sistemático muestra que no es así.

1.

En primer lugar, cabe analizar algunos aspectos de las competencias de intervención. La ley en cuestión establece competencias regulatorias generales en cabeza de la Nación. Así, el artículo 2 dispone que el Estado intervendrá para cumplir diversos fines, entre ellos, la de lograr la “prestación continua e ininterrumpida, sin excepción alguna, salvo cuando existan razones de fuerza mayor o caso fortuito orden técnico o económico que así lo exijan” (numeral 2.4) de los servicios públicos domiciliarios. A primera vista esta competencia regulatoria podría ser entendida como que la propia ley autoriza la interrupción de la prestación de servicios públicos domiciliarios bajo situaciones de fuerza mayor o caso fortuito. Empero, la ley lo autoriza bajo la condición de que el hecho así lo exija. Tal exigencia no es de libre interpretación, sino que supone una diligencia (derivado del deber estatal de asegurar la eficiente prestación de los servicios públicos y el deber de los prestadores de asegurar que así sea -numeral 11.1 del artículo 11 de la ley) consistente en adoptar medidas razonables para enfrentar situaciones de desastre.

Estos deberes de diligencia se incrementan a medida en que se comprende mejor el riesgo. La empresa de servicios públicos es concededora de la tecnología que utiliza, sus limitaciones, probabilidades de falla, etc. Así que puede, frente a escenarios

Introducción

altamente probables (derivados de condiciones geológicas, climáticas, etc.), adoptar las medidas necesarias para minimizar la probabilidad de que frente a un determinado siniestro, sea necesaria la suspensión del servicio.

Así, por ejemplo, no resulta razonable, hoy en día, que en las proximidades del volcán galeras un prestador del servicio público de alcantarillado, no advierta del riesgo de tamponamiento de los medios de conducción del agua lluvia derivado de una emisión de ceniza. Lo mismo frente al riesgo cierto de sismos en algunas zonas del país.

Estos deberes alcanzan al Estado, quien podría, en ejercicio de las competencias regulatorias para la intervención (art. 3 numeral 3.3), establecer parámetros técnicos que incluyan la garantía de satisfacción de servicios vitales bajo condiciones de desastres, tales como los sismos.

Capítulo 7. Aspectos Normativos

2.

Estas competencias de carácter general han de considerarse en relación con las competencias de las autoridades públicas en relación con la prestación de los servicios públicos. Siguiendo el artículo 311 de la Constitución y en clara armonía con el artículo 288 de la Carta, se definen competencias subsidiarias y concurrentes.

El punto de partida lo constituyen las competencias municipales (art. 5¹). Estos tienen competencias regulatorias -sujetas a la ley-, en cabeza de los concejos municipales, dirigidos a asegurar que se presten a sus habitantes... los servicios públicos domiciliarios. Dicho deber no se agota en la dimensión normativa, sino que puede implicar la carga de prestación directa del servicio cuando, por ejemplo, no exista empresa que se ofrezca a prestar el servicio (art. 6.).

Esta normatividad permite dos inferencias. De una parte, que existe un deber por parte de los municipios para que en la

1. Artículo 50. Competencia de los municipios en cuanto a la prestación de los servicios públicos. Es competencia de los municipios en relación con los servicios públicos, que ejercerán en los términos de la ley, y de los reglamentos que con sujeción a ella expidan los concejos:

5.1. Asegurar que se presten a sus habitantes, de manera eficiente, los servicios domiciliarios de acueducto, alcantarillado, aseo, energía eléctrica, y telefonía pública básica conmutada, por empresas de servicios públicos de carácter oficial, privado o mixto, o directamente por la administración central del respectivo municipio en los casos previstos en el artículo siguiente.

5.2. Asegurar en los términos de esta Ley, la participación de los usuarios en la gestión y fiscalización de las entidades que prestan los servicios públicos en el municipio.

5.3. Disponer el otorgamiento de subsidios a los usuarios de menores ingresos, con cargo al presupuesto del municipio, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 60/93 y la presente Ley.

5.4. Estratificar los inmuebles residenciales de acuerdo con las metodologías trazadas por el Gobierno Nacional.

5.5. Establecer en el municipio una nomenclatura alfa numérica precisa, que permita individualizar cada predio al que hayan de darse los servicios públicos.

5.6. Apoyar con inversiones y demás instrumentos descritos en esta Ley a las empresas de servicios públicos promovidas por los departamentos y la Nación para realizar las actividades de su competencia.

5.7. Las demás que les asigne la ley.

Introducción

normatividad local se definan reglas claras para protección de las redes y servicios en caso de desastre, con miras a reducir la interrupción de los servicios. Así, por ejemplo, disponer redes suplementarias para algunos servicios o planes de emergencia para la recolección y disposición de basuras.

Esta normatividad permite dos inferencias. De una parte, que existe un deber por parte de los municipios para que en la normatividad local se definan reglas claras para protección de las redes y servicios en caso de desastre, con miras a reducir la interrupción de los servicios. Así, por ejemplo, disponer redes suplementarias para algunos servicios o planes de emergencia para la recolección y disposición de basuras.

Por otra parte, si el municipio ha fallado en dicha tarea, en tanto que se entienda que los servicios vitales constituyen los servicios públicos domiciliarios bajo ciertas condiciones de anomalía, le correspondería directamente al municipio o a sus empresas, la prestación de los mismos.

Los departamentos tienen competencias, que resultan subsidiarias a las municipales, salvo en el deber de asegurar la interconexión eléctrica dentro de su territorio (art. 7). Ello implica, para el caso de Bogotá Distrito Capital que, salvo el concurso del departamento de Cundinamarca o la existencia de plantas generadoras dentro del territorio distrital, que la garantía de prestación del servicio de energía, como servicio vital, no puede consistir en una exigencia de suministro por las redes ordinarias,

sino **mecanismos complementarios que puedan controlar.**

Por último, la ley asigna algunas competencias de manera directa a la Nación. Así, el artículo 8º de la ley, establece que el uso del espectro electromagnético es de competencia exclusiva de la nación. Ello apareja que a los municipios les está vedado adoptar normas relacionadas con la utilización del espectro, aún para asegurar la prestación de servicios públicos, sea bajo condiciones de normalidad o anormalidad (ver artículo 15 Decreto 919 de 1989). Sus competencias se derivarán de aquellas que se dicten en el nivel nacional.

2. Artículo 8o. Competencia de la Nación para la prestación de los servicios públicos. Es competencia de la Nación:

8.1. En forma privativa, planificar, asignar, gestionar y controlar el uso del espectro electromagnético.

8.2. En forma privativa planificar, asignar y gestionar el uso del gas combustible en cuanto sea económica y técnicamente posible, a través de empresas oficiales, mixtas o privadas.

8.3. Asegurar que se realicen en el país, por medio de empresas oficiales, mixtas o privadas, las actividades de generación e interconexión a las redes nacionales de energía eléctrica, la interconexión a la red pública de telecomunicaciones, y las actividades de comercialización, construcción y operación de gasoductos y de redes para otros servicios que surjan por el desarrollo tecnológico y que requieran redes de interconexión, según concepto previo del Consejo Nacional de Política Económica y Social.

8.4. Apoyar financiera, técnica y administrativamente a las empresas de servicios públicos o a los municipios que hayan asumido la prestación directa, así como a las empresas organizadas con participación de la Nación o de los Departamentos para desarrollar las funciones de su competencia en materia de servicios públicos y a las empresas cuyo capital pertenezca mayoritariamente a una o varias cooperativas o empresas asociativas de naturaleza cooperativa.

8.5. Velar porque quienes prestan servicios públicos cumplan con las normas para la protección, la conservación o, cuando así se requiera, la recuperación de los recursos naturales o ambientales que sean utilizados en la generación, producción, transporte y disposición final de tales servicios.

8.6. Prestar directamente cuando los departamentos y municipios no tengan la capacidad suficiente, los servicios de que trata la presente Ley.

8.7. Las demás que le asigne la ley.

Capítulo 7. Aspectos Normativos

3. Por último, cabe señalar que la ley, además de la obligación de prestación eficiente y continua, impone a los prestadores de los servicios públicos domiciliarios el deber de colaborar con las autoridades en casos de emergencia o de calamidad pública, para impedir perjuicios graves a los usuarios de los servicios públicos.³

3. Artículo 11. Función social de la propiedad en las entidades prestadoras de servicios públicos. Para cumplir con la función social de la propiedad, pública o privada, las entidades que presten servicios públicos tienen las siguientes obligaciones:

11.1. Asegurar que el servicio se preste en forma continua y eficiente, y sin abuso de la posición dominante que la entidad pueda tener frente al usuario o a terceros.

11.2. Abstenerse de prácticas monopolísticas o restrictivas de la competencia, cuando exista, de hecho, la posibilidad de la competencia.

11.3. Facilitar a los usuarios de menores ingresos el acceso a los subsidios que otorguen las autoridades.

11.4. Informar a los usuarios acerca de la manera de utilizar con eficiencia y seguridad el servicio público respectivo.

11.5. Cumplir con su función ecológica, para lo cual, y en tanto su actividad los afecte, protegerán la diversidad e integridad del ambiente, y conservarán las áreas de especial importancia ecológica, conciliando estos objetivos con la necesidad de aumentar la cobertura y la costeabilidad de los servicios por la comunidad.

11.6. Facilitar el acceso e interconexión de otras empresas o entidades que prestan servicios públicos, o que sean grandes usuarios de ellos, a los bienes empleados para la organización y prestación de los servicios.

11.7. Colaborar con las autoridades en casos de emergencia o de calamidad pública, para impedir perjuicios graves a los usuarios de servicios públicos.

11.8. Informar el inicio de sus actividades a la respectiva Comisión de Regulación, y a la Superintendencia de Servicios Públicos, para que esas autoridades puedan cumplir sus funciones. Las empresas que a la expedición de esta Ley estén funcionando deben informar de su existencia a estos organismos en un plazo máximo de sesenta (60) días.

11.9. Las empresas de servicios serán civilmente responsables por los perjuicios ocasionados a los usuarios y están en la obligación de repetir contra los administradores, funcionarios y contratistas que sean responsables por dolo o culpa sin perjuicio de las sanciones penales a que haya lugar.

11.10. Las demás previstas en esta Ley y las normas concordantes y complementarias.

Parágrafo. Los actos administrativos de carácter individual no sancionatorios que impongan obligaciones o restricciones a quienes presten servicios públicos y afecten su rentabilidad, generan responsabilidad y derecho a indemnización, salvo que se trate de decisiones que se hayan dictado también para las demás personas ubicadas en la misma situación.

Introducción

Esta regla se presta para dos interpretaciones diversas. Una, conforme a la cual únicamente se establece un deber suave, en la medida en que colaborar no implicaría la posibilidad de que la autoridad le impusiera cargas específicas, sino que sería un acto sujeto a su buena voluntad, a la capacidad técnica y financiera en el momento de los hechos, etc. Esta sería aquella interpretación que se aviene a estructuras tradicionales del pensamiento jurídico.

Por otro lado, una interpretación conforme a la Constitución⁴, que buscara desarrollar al máximo los mandatos constitucionales, llevaría a que dicho deber de colaboración, en el caso de las empresas prestadoras de servicios públicos, podría llegar a ser de mayor envergadura.

Ello se deriva de la circunstancia de que la Constitución, en el artículo 86, coloca en cabeza de los particulares que presten servicios públicos, el deber directo de respeto y protección de los derechos fundamentales. En tal escenario, el deber de colaboración significa que dichas empresas podrían verse obligadas, dentro de lo razonable -punto que merecería una larga discusión- a garantizar la continuidad de los servicios públicos aún en situaciones de desastre. Esto, por la situación de indefensión material en la que quedarían los sobreviviente-residentes de los albergues institucionales.

4. En sentencia C-273 de 1999 la Corte Constitucional sostuvo: “Según el principio de interpretación conforme, la totalidad de los preceptos jurídicos deben ser interpretados de manera tal que su sentido se avenga a las disposiciones constitucionales. La interpretación de una norma que contrarie éste principio es simplemente intolerable en un régimen que parte de la supremacía formal y material de la Constitución (C.P. art. 4).

Ante una norma ambigua, cuya interpretación razonable admita, cuando menos, dos sentidos diversos, el principio de interpretación conforme ordena al interprete que seleccione aquella interpretación que se adecue de mejor manera a las disposiciones constitucionales. Pero puede ocurrir que una de las dos interpretaciones origine una norma inconstitucional. En este caso debe abrirse un juicio constitucional contra la norma ambigua, al cabo del cual procederá una decisión de exequibilidad condicionada a la expulsión del extremo inconstitucional de la disposición demandada, del ordenamiento jurídico.”

1.3.3.2 Sistema de telecomunicaciones

Las normas vigentes (Ley 142 de 1994 y Decreto 919 de 1989) establecen una competencia absoluta de la Nación para la regulación de los asuntos de telecomunicaciones.

Ahora bien, en materia de emergencia, el artículo 8 de la Ley 1341 de 2009⁵ establece una obligación de colocar a disposición de las autoridades las redes y servicios de telecomunicaciones que gestionen.

La ley en cuestión no establece de manera directa orden alguna relativa a la prestación de servicios de telecomunicaciones durante emergencias, distinta al mencionado. No obstante, dado el deber de colocar a disposición del Estado la red y el servicio, es claro que también existe un deber de adoptar las medidas necesarias para garantizar que el cumplimiento de la mencionada obligación sea efectiva. En otras palabras, el proveedor deberá garantizar que el servicio funcione.

5 Artículo 8°. Las telecomunicaciones en casos de emergencia, conmoción o calamidad y prevención para dichos eventos. En casos de atención de emergencia, conmoción interna y externa, desastres, o calamidad pública, los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán poner a disposición de las autoridades de manera gratuita y oportuna, las redes y servicios y darán prelación a dichas autoridades en la transmisión de las comunicaciones que aquellas requieran. En cualquier caso se dará prelación absoluta a las transmisiones relacionadas con la protección de la vida humana. Igualmente darán prelación a las autoridades en la transmisión de comunicaciones gratuitas y oportunas para efectos de prevención de desastres, cuando aquellas se consideren indispensables.

Los proveedores de redes y servicios de telecomunicaciones deberán suministrar a las autoridades competentes, sin costo alguno, la información disponible de identificación y de localización del usuario que la entidad solicitante considere útil y relevante para garantizar la atención eficiente en los eventos descritos en el presente artículo.

Introducción

De otro lado, Colombia, en tanto que integrante de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) y habiendo firmado el convenio de Tampere (Ley 847 de 2003) ha adquirido obligaciones de suministrar asistencia en materia de telecomunicaciones a los países que, en caso de emergencia, desastre o calamidad, lo requieran, lo que conlleva deberes de asegurar disponibilidad de medios de comunicación en tales situaciones.

Cabe señalar que mediante resolución 002060 de 2009, el Ministerio de Comunicaciones (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) adoptó el plan de emergencia y contingencias del sector de las telecomunicaciones, el cual prevé los planes que deben adoptarse en los distintos sectores, para que las redes y servicios de telecomunicaciones puedan enfrentar emergencias

Por otra parte, mediante la Resolución 1201 de 2004 el Ministerio de Comunicaciones (Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones) designó, en armonía con los parámetros de la UIT, frecuencias radioeléctricas de uso libre y los requisitos de operación y utilización del Sistema Nacional de Radiocomunicación de Emergencia Ciudadana. El modelo se caracteriza por que toda persona puede acceder a estas bandas, siempre y cuando utilicen equipos autorizados (art. 3). Así mismo, a través de los comités de prevención y atención de desastres, las entidades territoriales podrán operar libremente el sistema nacional de radiocomunicación de emergencia ciudadana (art. 4). Significa que el legislador ha dispuesto que corresponde a dichos comités la carga de disponer de dicha red de comunicaciones, deber que no puede ser transferido a los particulares, salvo que exista norma específica al respecto.

1.3.3.3 El sistema SNPAD

El sistema nacional de atención y prevención de desastres -SNPAD⁶- se desarrolla a partir del Decreto 919 de 1989. El sistema está estructurado sobre la base de unir al sector público y al privado para lograr que se definan y coordinen los esfuerzos, deberes (responsabilidades) y funciones de los sectores público y privado para prevenir, atender y enfrentar desastres y las labores de reconstrucción.

6 Artículo 1°. SISTEMA NACIONAL PARA LA PREVENCIÓN Y ATENCIÓN DE DESASTRES. El Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres está constituido por el conjunto de entidades públicas y privadas que realizan planes, programas, proyectos y acciones específicas, para alcanzar los siguientes objetivos:

- Definir las responsabilidades y funciones de todos los organismos y entidades públicas, privadas y comunitarias, en las fases de prevención, manejo, rehabilitación, reconstrucción y desarrollo a que dan lugar las situaciones de desastre o de calamidad;
- Integrar los esfuerzos públicos y privados para la adecuada prevención y atención de las situaciones de desastre o de calamidad;
- Garantizar un manejo oportuno y eficiente de todos los recursos humanos, técnicos, administrativos, y económicos que sean indispensables para la prevención y atención de las situaciones de desastre o calamidad.

Introducción

El modelo está definido sobre la base de protocolos de actuación previamente diseñados, que definen cargas y competencias para el sector público y deberes -con alcance discutido, como luego se verá-, para el sector privado y una regulación de las competencias estatales durante las situaciones de desastre y calamidad.

En relación con la regulación de las situaciones de desastre y calamidad, cabe resaltar que el artículo 22⁷ del decreto 919 de 1989 establece una obligación de toda entidad pública y privada de colaborar, en los términos definidos por el decreto declarativo de desastre o calamidad, para enfrentar la situación. Interesa este punto, pues pone de presente que, como se mencionó anteriormente, el modelo para enfrentar la anormalidad no supone una normatividad detallada, sino la asignación de competencias abiertas a la administración para imponer obligaciones al momento de la situación anormal.

7 Artículo 22. PARTICIPACIÓN DE ENTIDADES PÚBLICAS Y PRIVADAS DURANTE LA SITUACIÓN DE DESASTRE. En el mismo decreto que declare la situación de desastre, se señalarán, según su naturaleza, las entidades y organismos que estarán obligados a participar en la ejecución del plan específico, las labores que deberán desarrollar y la forma como se someterán a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente. Igualmente, se determinará la forma y modalidades de participación de las entidades y personas privadas y los mecanismos para que se sometan a la dirección, coordinación y control por parte de la entidad o funcionario competente.

1.3.3.3.1 Competencias

El decreto 919 de 1989 establece un marco de competencias para el Estado colombiano, dirigidas a prevenir, mitigar, enfrentar y actuar ante desastres y calamidades. De manera general, el decreto establece competencias y funciones distintas según el nivel del cual se trate.

1. En el plano de las competencias de la Nación, al punto que no interesa, cabe resaltar las competencias puntuales que se asignan a los Ministerios de Salud (de la Protección Social) y de Comunicaciones (de Tecnología de Información y Comunicaciones) y al Departamento Nacional de Planeación.⁸

8 Artículo 63. FUNCIONES DE LAS DEPENDENCIAS Y ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN

CENTRAL. Son funciones especiales de las dependencias y organismos de la Administración Central para los efectos de la prevención y atención de desastres, las siguientes:

- Corresponderá a las Fuerzas Militares el aislamiento y la seguridad del área del desastre, el control aéreo, y la identificación y atención de puertos y helipuertos.
- Competerá a la Policía Nacional:
 - Prevenir y afrontar las perturbaciones de la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas, así como colaborar en la protección de los recursos naturales y el medio ambiente.
 - Velar por la seguridad del área afectada, garantizando la protección de la vida, honra y bienes de las personas afectadas.
 - Proporcionar la colaboración y el apoyo requeridos por las entidades públicas comprometidas en las labores de atención y control de las áreas afectadas por el desastre.
 - Velar por el cumplimiento de las disposiciones del Gobierno Nacional y de las demás entidades y organismos públicos en relación con la prevención, el manejo, la rehabilitación y la reconstrucción.
 - Colaborar en la evacuación de heridos y afectados que requieran asistencia inmediata.
 - Asistir al Cuerpo Técnico de Policía Judicial en las tareas de identificación de cadáveres y en la elaboración de las actas de levantamiento.
 - Determinar las áreas estratégicas para la instalación de los servicios y auxilios que se requieran y prestar la vigilancia necesaria.
 - En general, la conservación del orden público, y la coordinación del levantamiento y la inhumación de cadáveres.
- Corresponderá al Ministerio de Salud la evaluación de los aspectos de salud, la coordinación de las acciones médicas, el transporte de víctimas, la clasificación de heridos (triage), la provisión de suministros médicos, el saneamiento básico, la atención médica en albergues, la vigilancia nutricional, la vigilancia y

Introducción

De acuerdo con el decreto, corresponde al Ministerio de la Protección Social el saneamiento básico. Según se anotaba antes, el artículo 14 numeral 19 de la Ley 142 de 1994 establece que el saneamiento básico “son las actividades propias del conjunto de los servicios domiciliarios de alcantarillado y aseo”. Esto querrá decir que al Ministerio le corresponde tales actividades. Ahora bien, ¿significa ello que es el responsable por su prestación? La respuesta se encuentra en la Ley 489 de 1998, que al regular lo relativo a los objetivos de los ministerios establece que “tienen como objetivos primordiales la formulación y adopción de las políticas, planes generales, programas y proyectos del Sector Administrativo que dirigen”. Conforme a ello, al asignársele al Ministerio de la Protección Social “el saneamiento básico”, debe entenderse que le corresponde fijar planes generales y políticas frente a la atención de dicho servicio durante las situaciones de desastre o calamidad y, según el caso, enfrentar directamente labores de coordinación. No es su competencia la prestación directa.

el control epidemiológico.

- Será función del Ministerio de Obras Públicas y Transporte, adelantar las actividades relacionadas con los servicios de transporte, las obras de infraestructura, la evaluación de daños y las labores de demolición y limpieza.
- Competerá al Ministerio de Educación Nacional la preparación de la comunidad en la prevención, atención y recuperación en situaciones de desastre.
- El Ministerio de Comunicaciones deberá dictar las medidas especiales sobre el control y manejo de la información sobre las situaciones de desastre declaradas, así como reglamentaciones específicas sobre la utilización de frecuencias, sistemas y medios de comunicación.
- Corresponderá al Departamento Nacional de Planeación presentar para la aprobación del Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES, los programas y proyectos de inversión derivados del Plan Nacional para la Atención de Desastres, así como coordinar, en armonía con la Oficina Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, a las instituciones públicas en todo lo relacionado con los aspectos programáticos y presupuestales sobre atención y prevención de desastres.
- Los Consejos Regionales de Planificación creados por la Ley 76 de 1985, velarán por la inclusión del componente de prevención de riesgos en los planes regionales que deban incluirse en el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social.

Capítulo 7. Aspectos Normativos

Por su parte, al Ministerio de la Tecnología de Información y Comunicaciones se le asignan competencias normativas para el manejo de información y reglamentación del uso de frecuencias, sistemas y medios de comunicación, punto analizado antes. Finalmente, al Departamento nacional de Planeación le corresponde la tarea de planeación de las actividades requeridas para prevenir, mitigar y atender desastres, función que se aviene a la definición legal de los objetivos de la existencia de los departamentos administrativos, en los términos del artículo 58 de la Ley 489 de 1998.

2. Por su parte, a las entidades territoriales se les asignan competencias específicas, pero limitadas, para la prevención y atención de desastres. Estas competencias las podemos clasificar así⁹:

⁹ Artículo 62. FUNCIONES DE LAS ENTIDADES TERRITORIALES. Son funciones de las entidades territoriales en relación con la prevención y atención de desastres:

- a) Exigir a las entidades públicas o privadas que realicen obras de gran magnitud en el territorio de su jurisdicción, estudios previos sobre los posibles efectos de desastre que pueden provocar u ocasionar y la manera de prevenirlos, en los casos que determine la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.
- b) Dirigir, coordinar y controlar, por intermedio del jefe de la respectiva administración, todas las actividades administrativas y operativas indispensables para atender las situaciones de desastre regional o local.
- c) Prestar apoyo al Comité Nacional para la Atención y Prevención de Desastres, a la Oficina Nacional para la Atención de Desastres y a los Comités Regionales y Locales, en las labores necesarias para la preparación, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres.
- d) Designar a los funcionarios o dependencias responsables de atender las funciones relacionadas con el Plan Nacional para la Prevención y Atención de Desastres, los planes de contingencia, de atención inmediata de situaciones de desastre, los planes preventivos y los planes de acción específicos.
- e) Colaborar con la actualización y mantenimiento del Sistema Integrado de información, de acuerdo con las directrices trazadas por los Comités Regionales y Locales.
- f) Establecer los procedimientos y los equipos para el Sistema Integrado de Información que disponga el Gobierno Nacional.
- g) Cumplir las normas que entran a regir con ocasión de la declaratoria de situaciones de desastre o que deben continuar rigiendo durante las fases de rehabilitación, reconstrucción y desarrollo.
- h) Atender las recomendaciones que en materia de prevención, atención y rehabilitación les formulen los Comités Regionales y Locales.

Introducción

- Actividades de prevención. Consistentes en exigir estudios de riesgo y vulnerabilidad, atención a las recomendaciones dictadas por organismos superiores (Dirección Nacional de Atención y Prevención de desastres), adopción de los planes propios de prevención, mitigación y atención, en armonía con las normas y reglas nacionales.
- Actividades operativas. Consistente en la coordinación y control de las actividades puntuales para enfrentar los efectos de los desastres o calamidades.
- Competencias normativas para dictar reglas para la reconstrucción de edificaciones.

- i) Dictar normas especiales para facilitar las actividades de reparación y reconstrucción de las edificaciones afectadas por la situación de desastre declarada, y para establecer el control fiscal posterior del gasto destinado a la ejecución de actividades previstas en el plan de acción específico para la atención de una situación de desastre.
- j) Evaluar, por intermedio de las secretarías de salud, los aspectos de salud, la coordinación de las acciones médicas, el transporte de víctimas, la clasificación de heridos (triage), la provisión de suministros médicos, el saneamiento básico, la atención médica en albergues, la vigilancia nutricional, así como la vigilancia y el control epidemiológico.
- k) Preparar, por intermedio de las Secretarías de Educación, a la comunidad en la prevención, atención y recuperación en situaciones de desastre.
- l) Desarrollar, por intermedio de las Secretarías de Obras Públicas, actividades relacionadas con los servicios de transporte, las obras de infraestructura, la evaluación de daños, y las labores de demolición y limpieza.
- ll) Preparar y elaborar, por intermedio de las Oficinas de Planeación, los planes, en armonía con las normas y planes sobre prevención y atención de situaciones de desastre, y coordinar a las instituciones en materias programáticas y presupuestales en lo relativo a desastres

Especial punto, en tanto que nos puede sugerir una línea de responsabilidad, es que se les asigna competencias para el saneamiento básico. Según se analizó en relación con las competencias de la Nación, ello puede significar competencias de definición de políticas públicas o de atención de servicios. En este caso, dado que implican la prestación directa de servicios, debe acudir a las reglas relativas a la prestación de servicios públicos domiciliarios que, como se analizó, imponen obligaciones puntuales a los municipios en caso de que en el ámbito municipal no exista una empresa encargada de las labores de alcantarillado y aseo.

Así mismo, podría interpretarse que, como se analizó, frente a este servicio, las empresas que prestan ordinariamente el servicio, tienen la responsabilidad de disponer de los medios -según los parámetros normativos de los municipios- para garantizar el servicio durante los desastres y las calamidades.

1.3.3.3.2 Cargas sector privado

El decreto, según se explicó antes, impone obligaciones a los entes privados durante la situación de desastre o de calamidad. Pero, de manera general, impone obligaciones de carácter preventivo y mitigatorio. Así, el artículo 8¹⁰ del decreto impone la obligación de toda empresa dedicada a la prestación de servicios públicos de realizar análisis de vulnerabilidad... que contemplen... las capacidades y disponibilidades en todos los órdenes para atenderlos (desastres).

Por su parte, el artículo 9¹¹ establece que estas entidades tienen que tornar las medidas de protección aplicables como resultado del análisis de vulnerabilidad.

De lo anterior se desprende un claro deber de prevención de riesgos por parte de los prestadores de servicios públicos. Empero, no es claro en qué consisten las medidas de protección y a qué se refiere la normatividad con capacidad de atender el desastre.

El artículo 9 ya mencionado, indica que corresponde a la oficina nacional para la atención de desastres dictar las reglas sobre “las condiciones mínimas de protección”. Esto, además de que excluye a los órganos territoriales de cualquier competencia en

10 Artículo 8°. ANALISIS DE VULNERABILIDAD. Para los efectos del Sistema Integrado de Información, todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles de gran magnitud o que desarrollen actividades industriales o de cualquier naturaleza que sean peligrosas o de alto riesgo, así como las que específicamente determine la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, deberán realizar análisis de vulnerabilidad, que contemplen y determinen la probabilidad de la presentación de desastres en sus áreas de jurisdicción o de influencia, o que puedan ocurrir con ocasión o a causa de sus actividades, y las capacidades y disponibilidades en todos los órdenes para atenderlos.

11 Artículo 9°. MEDIDAS DE PROTECCION. Todas las entidades a que se refiere el artículo precedente, deberán tornar las medidas de protección aplicables como resultado del análisis de vulnerabilidad. La Oficina Nacional para la Atención de Desastres fijará los plazos y las condiciones mínimas de protección.

Introducción

este punto, puede entenderse de manera amplia o restringida.

Por un lado, puede entenderse como medias dirigidas a evitar que el desastre implique mayores riesgos (el artículo 8 se también se refiere a actividades peligrosas o riesgos y obras civiles de gran magnitud) para la comunidad, de manera que se busca proteger la infraestructura para que no signifique un riesgo adicional.

Esta segunda interpretación guardaría armonía con el artículo 7¹² del Decreto 093 de 1998 -plan nacional de atención a desastres-, el cual prevé que uno de los programas en materia de prevención y atención de desastres es el desarrollo de “planes de contingencia de redes de servicios públicos y líneas vitales para la respuesta y rehabilitación de los servicios en caso de desastres”. Dicho plan únicamente tiene sentido si se entiende como una obligación de disponer de dichos planes de contingencia, en los términos antes mencionados.

Por otra parte, puede entenderse de manera diferencial, de manera que la protección incluya también la garantía de funcionamiento, cuando fuere indispensable para atender la emergencia. Así, podría entenderse que la Nación podría imponer a los prestadores de servicios públicos el deber de disponer de medios para que, conforme a las condiciones de cada lugar de prestación de servicios, puedan garantizarse los servicios vitales en caso de desastre.

12 ARTÍCULO 7. La descripción de los principales programas que el Sistema Nacional para la Prevención y Atención de Desastres debe ejecutar es la siguiente:

...
Medidas de protección y contingencia en obras de infraestructura. Se deben promocionar y desarrollar planes de contingencia de redes de servicios públicos y líneas vitales para la respuesta y rehabilitación de los servicios en caso de desastres, impulsar y realizar planes de contingencia de proyectos civiles de alto nivel industrial y tecnológico para la respuesta y atención de desastre de origen externo o interno.

1.3.3.3 Red nacional de centros de reservas

El decreto 919 de 1989¹³ previó la existencia de una red nacional de centros de reserva, regulados por el decreto 969 de 1995.

El artículo 2¹⁴ de éste decreto define los objetivos de dichos centros. Para efectos de este documento interesa señalar que se busca que existan “suministros básicos para las comunidades afectadas” y “equipos y elementos especializados... con el fin de atender en forma adecuada y oportuna la primera respuesta frente a situaciones de emergencia”¹⁵.

13 Artículo 65. REDES NACIONALES. La Oficina Nacional para la Atención de Desastres promoverá la organización y funcionamiento de la red nacional de comunicaciones en situaciones de desastre o calamidad, de la red sísmica y vulcanológica nacional, de la red de alertas hidrometeorológicas, de la red nacional de centros de reserva, de la red nacional de información y de las demás redes que técnicamente se consideren necesarias.

14 ARTICULO 2. Objetivo de la red nacional de centros de reserva para la atención de emergencias. La red nacional de centros de reserva para la atención de emergencias tiene por objetivo disponer, con carácter permanente, en cada uno de los departamentos del país, de suministros básicos para las comunidades afectadas, así como de equipos y elementos especializados para apoyar a las entidades operativas en la realización de actividades de control de eventos de origen natural o antrópico, búsqueda, rescate y salvamento, con el fin de atender en forma adecuada y oportuna la primera respuesta frente a situaciones de emergencia que se presenten en el territorio nacional.

15 ARTICULO 5. De las obligaciones de los comités para la prevención y atención de desastres y de las entidades administradoras. a) Son obligaciones de los comités para la prevención y atención de desastres:

1. Designar, en los términos del presente decreto, la entidad administradora del respectivo centro de reserva o centro de respuesta inmediata.
 2. Definir técnicamente, de acuerdo a la vulnerabilidad y necesidades específicas del respectivo departamento, distritos, municipios o distrito capital la dotación requerida en cada uno de los centros.
 3. Coordinar, vigilar y controlar el funcionamiento de los centros de reserva y centros de respuesta inmediata correspondientes.
 4. Fortalecer los centros de reserva para atención de emergencias y centros de respuesta inmediata, y
- b) Son obligaciones de las entidades administradoras de los centros de reserva:
1. Acatar las directrices impartidas por los comités regionales o locales para la prevención y atención de desastres; o del comité operativo nacional en el caso de los centros de reserva de carácter nacional.
 2. Velar por la seguridad y adecuado uso de los equipos y elementos bajo su administración.
 3. Rendir informes trimestrales a los comités respectivos sobre las actividades desarrolladas y uso de los

Introducción

Como se puede apreciar, se distingue entre la atención inicial, que implica la existencia de equipamiento, de los suministros para los afectados. En ninguna parte se define qué se entiende por suministros -que podrían ir desde alimentación hasta ropa-. Empero, imponen a los centros locales -entre ellos el del Distrito Capital- el deber de “definir técnicamente, de acuerdo a la vulnerabilidad y necesidades específicas del... distrito capital la dotación requerida...”

Esto puede entenderse en el sentido de que los suministros son aquellos indispensables para una atención inmediata y aquellos que implican una entrega de un bien a la población (que puede ser almacenado), como alimentos, medicinas, ropa, camas, carpas, etc. O, en un sentido amplio, incluyendo equipamiento para garantizar el suministro de servicios vitales en caso de que las redes de servicios existentes resulten inoperantes para atender a la población en albergues institucionales o de otra índole.

Son obligaciones de las entidades administradoras de los centros de reserva:

1. Acatar las directrices impartidas por los comités regionales o locales para la prevención y atención de desastres; o del comité operativo nacional en el caso de los centros de reserva de carácter nacional.
2. Velar por la seguridad y adecuado uso de los equipos y elementos bajo su administración.
3. Rendir informes trimestrales a los comités respectivos sobre las actividades desarrolladas y uso de los equipos y elementos.

equipos y elementos.

1.4 Conclusión

A manera de conclusión se puede señalar:

- En materia de prevención y atención de desastres, aplican tanto reglas propias de la normalidad, como aquellas específicas para situaciones de anormalidad.
- Los servicios vitales para albergues institucionales, corresponden a los servicios públicos domiciliarios bajo condiciones de anormalidad.
- Únicamente la ley puede establecer obligaciones para los prestadores de servicios públicos en punto a enfrentar situaciones de anormalidad.
- De las normas vigentes se desprenden deberes de colaboración para enfrentar la situación de desastre o catástrofe. Tales deberes no están acompañados de normas precisas que permitan su exigencia directa.
- Mientras no se dicten las normas que imponen cargas puntuales a los prestadores de servicios públicos, la garantía de los servicios vitales es una obligación de los municipios.

2. Modelos normativos internacionales

2.1 Estados Unidos

El modelo normativo estadounidense es complejo, habida consideración de que involucra normas federales y estatales. En el plano federal, el marco básico está definido por el Robert T. Stafford Disaster Relief and Emergency Assistance Act (2007) y el Homeland Security Act (2002), que otorgan competencias diversas al Presidente de Estados Unidos para enfrentar situaciones de emergencia.

El modelo federal supone competencias en cabeza del Presidente y que se ejecutan a través de diversas agencias federales, en particular la Department of Homeland Security y la Federal Emergency Management Agency (FEMA).

El modelo se organiza en torno a una ampliada competencia presidencial y una autorización para que disponga de los recursos federales definidos para la atención de emergencias -sean militares, naturales o de otra naturaleza-. Tales recursos comprenden, en lo que a la asistencia esencial se refiere a (42 U.S.C. 5170b / Sección 403 del Disaster Relief and Emergency Assistance Act):

- Recursos públicos federales
- Medicinas y bienes consumibles
- Servicios de asistencia
- Servicios y trabajos puntuales que afecten bienes públicos y privados, como arreglo de vías y puentes, provisión de servicios comunitarios esenciales (servicios vitales), demoliciones, etc.
- Distribución de información pertinente.

Está permitida la utilización de recursos del Departamento de

Defensa para trabajos de emergencia para la protección de la vida y la propiedad de las personas.

Por su parte, la sección 519 del Homeland Security Act de 2002 (6 U.S.C. 321h) establece que en caso de desastres mayores, se utilizarán hasta el máximo de lo posible, los recursos e infraestructura de las redes nacionales privadas. Ello parece sugerir que los recursos privados están disponibles para atender las necesidades públicas en todo momento.

En desarrollo de estas reglas, se han fijado políticas (policies -advertir que tienen un sentido más amplio), en torno a asegurar el flujo de bienes y servicios. Así, en 2008 se dictó la directiva sobre prioridades de defensa y de sistemas de distribución (DPAS), conforme a los cuales está permitido a la FEMA definir las necesidades de la población a ser atendidas por estos principios y demandar al sector productivo programas inmediatos de suministro. En suma, se basa en apoyarse en la oferta existente.

Este esquema responde a la lógica anglosajona en materia de atención de situaciones de anormalidad, donde se otorgan plenos poderes al ejecutivo/administración para enfrentar la crisis.

2.2 España

El modelo de España está definido en la Ley 2 de 1985, sobre protección civil. En desarrollo de dicha ley, se dictó el Real Decreto 407 de 1992, que contiene la norma básica de protección civil.

Dicha norma básica establece los lineamientos de planeación que deben ser adoptados por las diversas autoridades -nacionales y autonómicas-. En ejecución de ello, se deben adoptar planes de protección civil que comprenden los mecanismos “que permiten la movilización de los recursos humanos y materiales necesarios para la protección de personas y bienes en caso de grave riesgo colectivo”.

Cada comunidad autónoma deberá adoptar un plan en el que se establezcan los servicios y recursos privados que deberán ser movilizados en caso de desastre. El plan deberá contemplar, entre otros elementos:

(...)

Determinación de los medios y recursos necesarios.

El desarrollo de este punto exige la evaluación de los medios y recursos necesarios, identificándose los mecanismos adecuados para su movilización en todos los niveles, así como de los Organismos y Entidades, públicos y privados llamados a intervenir y las fuentes especializadas de información que se requieren.

Debe figurar, asimismo, un procedimiento para valorar los daños producidos en la catástrofe, para determinar los equipamientos y suministros necesarios para atender a la población.

Determinación de las medidas reparadoras, referidas a la

rehabilitación de los servicios públicos esenciales, cuando la carencia de estos servicios constituya por sí misma una situación de emergencia o perturbe el desarrollo de las operaciones.

(...)

Estas reglas fueron reglamentadas mediante la adopción de una directriz básica de planificación ante riesgo sísmico (Resolución de 5 de mayo de 1995), en la que se establecen los elementos básicos para la planificación y se ordena que se definan medidas de intervención que permitan enfrentar la emergencia:

(...)

Las medidas de intervención tendrán por objeto el restablecimiento urgente de los servicios esenciales de comunicaciones telefónicas, agua potable, energía eléctrica, gas y combustibles, al área afectada por el terremoto. Asimismo, se dirigirán a evitar los peligros que puedan generarse por los daños sufridos en las redes o centros de transformación de energía eléctrica, conducciones de gas, etc.

(...)

Cabe anotar que la Ley 2 de 1985 establece que es infracción incumplir con las obligaciones de colaboración material y personal en materia de protección civil y de las obligaciones derivadas de los planes y reglamentos en la materia.

2.3 Uruguay

En el año 2009 el parlamento uruguayo dictó la ley 18621, que establece el Sistema Nacional de Emergencias. Dicha ley prevé que el sistema debe asegurar que se enfrenten las emergencias con la coordinación conjunta del Estado con el adecuado uso de los recursos públicos y privados disponibles (art. 1).

El modelo dispone que toda institución pública con funciones de diseño de planes, deberá incluir en ellos un acápite relativo a la reducción de riesgos y atención de emergencias y desastres (art. 17). No se establecen obligaciones puntuales para la población, salvo cargas de servidumbres y ocupaciones temporales de la propiedad.

2.4 Panamá

En Panamá, la Ley 7 de 2005 regula lo relativo al Sistema Nacional de Protección Civil. El eje de dicha política es el SINAPROC -ente autónomo-, que tiene entre sus funciones:

Formular y poner en marcha estrategias y planes de reducción de vulnerabilidades y de gestión de riesgos, en cada uno de los sectores sociales y económicos para proteger a la población, la producción, la infraestructura y el ambiente. (art. 5, numeral 3)

Promover o proponer al Órgano Ejecutivo el diseño de planes y la adopción de normas reglamentarias sobre seguridad y protección civil en todo el territorio nacional (art. 5, numeral 6).

Así mismo, le corresponde fijar el plan nacional de emergencias y un plan de gestión de riesgos. (Art. 9). La gestión de riesgo es definida como un proceso social complejo que conduce al planeamiento y aplicación de políticas, estrategias, instrumentos y medidas orientadas a impedir, reducir, prever y controlar los efectos adversos de fenómenos peligrosos sobre la población, los bienes, los servicios y el ambiente; acciones integradas de

reducción de riesgos a través de actividades de prevención, mitigación y reparación para la atención de emergencias y recuperación posterior al suceso.

2.5 República dominicana

En República Dominicana, la ley 147-02 regula lo relativo la gestión de riesgos. Mediante dicha ley se crea el Sistema Nacional para la Prevención, Mitigación y Respuesta ante Desastres (SN-PMR).

El modelo supone la adopción de planes para la prevención, mitigación y atención de desastres, sin que se establezcan cargas específicas para el sector privado. Por su parte, frente a situaciones de desastre, se indica que es obligación de toda entidad pública o privada “contribuir a su ejecución (del plan de acción específico)”¹⁶

¹⁶ ARTICULO 24.- Plan de Acción Específico para la Atención y Recuperación Post-desastre: Declarada

3. Análisis normativo sobre regulación de servicios vitales y esquema normativo

En esta sección se presentará un análisis de las competencias normativas del Distrito Capital y una propuesta normativa sobre la base de los protocolos de acción, en punto a cargas y deberes de los prestadores de servicios públicos, en función a servicios vitales.

La primera parte se presenta, con el objeto de advertir de riesgos jurídicos derivados de la estructura normativa vigente, en particular los Decretos 919 de 1989 (nacional) y 332 de 2004 (Distrital).

3.1 Análisis de competencias normativas del Distrito Capital

El artículo 52 del Decreto 919 de 1989 establece que cada entidad territorial podrá adoptar un régimen propio sobre situaciones de desastre. El propio decreto señala que dicho régimen es independiente del establecido a nivel nacional.

Ello parece sugerir una competencia normativa plena por parte de las entidades territoriales en la materia, tesis que no responde al régimen de competencias y la estructura estatal

una situación de desastre y activado el Plan Nacional de Emergencias, la Comisión Nacional de Emergencia procederá a elaborar un plan de acción específico para el retorno a la normalidad, la recuperación y la reconstrucción de las áreas afectadas, que será de obligatorio cumplimiento por todas las entidades públicas o privadas que deban contribuir a su ejecución, en los términos señalados en el decreto de declaratoria y sus modificaciones. Cuando se trate de situaciones calificadas como regionales, provinciales el plan de acción específico será elaborado y coordinado en su ejecución por el Comité Provincial o Municipal respectivo, de acuerdo con las orientaciones establecidas en el decreto de declaratoria o en los que lo modifiquen, con las instrucciones que impartan el Consejo Nacional de Prevención, Mitigación y Respuesta ante desastres, los Comités Técnico y Operativo y la Comisión Nacional de Emergencia

colombiana, previstos en la Constitución.

Así, en cuanto a las competencias, las autoridades públicas únicamente pueden ejercer aquellas expresamente señaladas (lo que se ha entendido de manera restrictiva) y, en relación con la estructura estatal, los entes territoriales se ha estimado carecen de competencias normativas propias (salvo expresas reglas constitucionales), de manera que requieren ley previa y específica, a fin de desplegar competencias reglamentarias.

Lo anterior implica que la lectura e interpretación de las disposiciones distritales deberán hacerse, por decirlo de alguna manera, *secundum legem*. Es decir, ha de preferirse la interpretación que se mejor se avenga a las reglas nacionales.

Capítulo 7. Aspectos Normativos

Teniendo lo anterior presente, a continuación se presenta un cuadro que compara las normas de los dos niveles:

Nivel Nacional:

Decreto 919 de 1989

Artículo 8°. ANALISIS DE VULNERABILIDAD.

Para los efectos del Sistema Integrado de Información, todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles de gran magnitud o que desarrollen actividades industriales o de cualquier naturaleza que sean peligrosas o de alto riesgo, así como las que específicamente determine la Oficina Nacional para la Atención de Desastres, deberán realizar análisis de vulnerabilidad, que contemplen y determinen la probabilidad de la presentación de desastres en sus áreas de jurisdicción o de influencia, o que puedan ocurrir con ocasión o a causa de sus actividades, y las capacidades y disponibilidades en todos los órdenes para atenderlos.

Análisis normativo

- **Contenido del deber jurídico:** deberán realizar análisis de vulnerabilidad.
- **Condiciones del análisis:** que contemplen y determinen la probabilidad de la presentación de desastres en sus áreas de jurisdicción o de influencia, o que puedan ocurrir con ocasión o a causa de sus actividades, y las capacidades y disponibilidades en todos los órdenes para atenderlos
- **Obligado:** Todas las entidades públicas o privadas encargadas de la prestación de servicios públicos, que ejecuten obras civiles de gran magnitud o que desarrollen actividades industriales o de cualquier naturaleza que sean peligrosas o de alto riesgo, así como las que específicamente determine la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.

Análisis normativo

- **Consecuencia jurídica de incumplimiento:** no se ha previsto.

Artículo 9°. MEDIDAS DE PROTECCION.

Todas las entidades a que se refiere el artículo precedente, deberán tornar las medidas de protección aplicables como resultado del análisis de vulnerabilidad. La Oficina Nacional para la Atención de Desastres fijará los plazos y las condiciones mínimas de protección.

Análisis normativo

- **Contenido del deber jurídico:** Tomar medidas de protección aplicables. Las mínimas definidas por la Oficina Nacional para la Atención de Desastres.
- **¿Cuáles medidas?** Aquellas que resulten del análisis de vulnerabilidad.
- **Consecuencia jurídica de incumplimiento:** no se ha previsto.

De los artículos 8 y 9 se deriva la existencia de un deber de realizar un análisis de vulnerabilidad dentro de un plazo fijado nacionalmente, y de adoptar medidas de protección. Tales medidas comprenden las mínimas fijadas por la autoridad nacional y aquellas necesarias para enfrentar el riesgo. Se entiende que se trata de un deber, mas no de una obligación, pues no existe sanción en caso de incumplimiento.

Lo anterior se ve confirmado en materia específica de empresas prestadoras de servicios públicos, respecto de las cuales el numeral 7 del artículo 11 de la Ley 142 de 1993 dispone la existencia de una obligación de “colaborar con las autoridades en casos de emergencia o de calamidad pública, para impedir perjuicios graves a los usuarios de servicios públicos”. La ley en cuestión no establece una sanción específica o un mecanismo de exigencia claro de la obligación de colaboración que se

menciona.

Nivel Distrital

Decreto 332 de 2004 (Distrital)

Artículo 15°. Análisis de riesgos y de medidas de prevención y mitigación.

En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 8 y 9 del Decreto 919 de 1989, las entidades o personas públicas o privadas cuyas actividades puedan dar lugar a riesgos públicos deben hacer análisis de riesgos, de planes de contingencia y de medidas de prevención y mitigación. Para este efecto, la DPAAE, en consulta con las Comisiones Interinstitucionales pertinentes del SDPAE, preparará para su adopción por Decreto del Alcalde Mayor las normas en virtud de las cuales se definan los casos específicos de exigibilidad, los términos técnicos, las instancias institucionales para su presentación y aprobación, y los mecanismos de seguimiento y control.

Los planes de contingencia y las medidas de prevención y mitigación necesarios según los análisis efectuados conforme a este artículo y a lo establecido en el artículo 16o, deben ser adoptados por las personas públicas o privadas en desarrollo de las actividades a su cargo que sean generadoras de riesgo público.

PARAGRÁFO. En todos aquellos casos en que las personas privadas estén obligadas a realizar análisis de riesgos, planes de contingencia y de medidas de prevención y mitigación en los términos de los artículos 15 y 16 del presente Decreto, estas responderán por las consecuencias de no haber efectuado dichos análisis o de haberlos hecho de manera deficiente o derivadas de la no adopción de los planes de contingencia y de las medidas de

Análisis normativo

prevención y mitigación.

Análisis normativo

- **Contenido del deber jurídico:**

- a) deberán realizar análisis de vulnerabilidad
- b) deber del DPAAE de preparar proyectos normativos
- c) deber de adoptar planes de contingencia y medidas de prevención y mitigación

- **Condiciones de cumplimiento del deber jurídico:**

- a) no se define
- b) los proyectos se prepararán en consulta con las Comisiones Interinstitucionales pertinentes del SDPAE / contiene exigibilidad de medidas, términos técnicos, instancias de presentación, aprobación y seguimiento y control.
- c) según los análisis de vulnerabilidad

- **Obligado:**

- a) personas pública o privada cuyas actividades puedan dar lugar a riesgo público
- b) DPAAE (no hay obligación de la Alcaldía de adoptar)
- c) personas públicas y privadas cuyas actividades puedan dar lugar a riesgo público

- **Consecuencia jurídica de incumplimiento:** no se ha previsto.

Artículo 16°. Responsabilidad especial de realizar o exigir análisis de riesgos, planes de contingencia y medidas de prevención y mitigación obligatorios.

En desarrollo de lo dispuesto en los artículos 8 y 9 del Decreto Extraordinario 919 de 1989, e independientemente de lo que se disponga en desarrollo del artículo 15 y sin que sea necesaria la reglamentación prevista en dicha norma, es responsabilidad especial de cada entidad o autoridad competente del orden central o descentralizado de Bogotá Distrito Capital, o privada que cumpla funciones públicas o preste servicios públicos, que estime que pueden generarse riesgos públicos en desarrollo

Capítulo 7. Aspectos Normativos

de actividades que están dentro de su órbita de competencia, realizar o exigir, según el caso, análisis de riesgos, planes de contingencia y de medidas de prevención y mitigación en los siguientes eventos:

1. En los proyectos de inversión del Banco de Proyectos de Inversión del Distrito (EBI)
2. En el otorgamiento o renovación de licencias, concesiones, permisos y otras autorizaciones administrativas, ya sea como condición o requisito previo para su expedición o como parte de su contenido mismo.
3. En los procesos de prefactibilidad, factibilidad y diseño de obras y proyectos.
4. En los términos de referencia o en los pliegos de condiciones para la celebración de contratos o como una obligación específica a cargo de la persona que celebre el respectivo contrato con la administración.
5. En los procesos de organización y prestación de servicios públicos, tanto en el diseño de los planes como en los procedimientos de operación permanente.
6. En la elaboración de los planes maestros de equipamientos del sector social.
7. En los instrumentos de gestión urbana derivados del Plan de Ordenamiento Territorial y
8. En las licencias de urbanismo y de construcción conforme a lo previsto en el Plan de Ordenamiento Territorial.

Análisis normativo

Contenido del deber jurídico: obligación de exigir o realizar análisis de riesgo, planes de contingencia, medidas de prevención y mitigación

Condiciones de cumplimiento: realización del estudio en los eventos previstos.

Análisis normativo

Obligado: Entidades públicas distritales o privados que cumplan funciones públicas o presten servicios públicos y que pueden generar riesgos públicos.

Consecuencia jurídica de incumplimiento: no se ha previsto.

Al compararse las normas nacionales con las distritales se observa que las distritales se han concebido de manera análoga a las nacionales, lo cual obliga a considerar los siguientes dos puntos:

En primer lugar, no existe sanción alguna para los particulares o prestadores de servicios públicos que no atiendan las medidas definidas por la Oficina Nacional para Atención de Desastres o la Alcaldía Mayor de Bogotá. En el plano legal no existen y en el distrital tampoco. Así mismo, y dentro de este mismo punto, el parágrafo del artículo 15 del Decreto Distrital 332 de 2004, que establece que las personas privadas que no realicen los estudios de riesgos o no adopten las medidas requeridas para enfrentarlos, “responderán por las consecuencias de no haber efectuado dichos análisis o de haberlos hecho de manera deficiente o derivadas de la no adopción de los planes de contingencia y de las medidas de prevención y mitigación”, no crea una responsabilidad distinta de aquella de carácter extracontractual o eventualmente de carácter penal, en razón de la extrema negligencia (asimilable en algunos casos a dolo –en el sentido penal-) que implica no enfrentar los posibles riesgos existiendo un deber jurídico de hacerlo. No existe, empero, forma alguna de exigir el cumplimiento del deber por vía administrativa.

Por otra parte, resulta altamente cuestionable la auto-asignación de competencias que hace el Distrito Capital. Existe el riesgo de que las medidas que adopte en ejercicio de la competencia auto-asignada en el artículo 15 del Decreto, sean revocadas por el juez contencioso. Esto por cuanto en el sistema jurídico

colombiano las competencias administrativas se entienden en el sentido restrictivo, de suerte que deben ser asignadas originariamente en la Constitución o en la ley. En el caso del Decreto distrital, si bien el Decreto nacional 919 de 1989 autoriza adoptar un régimen propio, ello implica competencia para extenderla a cualquier autoridad distinta de las distritales y, mucho menos, sobre los particulares.

Teniendo presente este riesgo y las limitaciones en materia sancionatoria identificadas, a continuación se presentan una estructura general normativa, que incluya las recomendaciones sobre los protocolos.

3.2 Estructura general normativa

A continuación se presenta una estructura básica y general sobre la incorporación de protocolos y normas técnicas por parte de empresas prestadoras de servicios públicos. No se incluyen otros organismos.

Título 1: Reglas Generales

Capítulo 1: Protocolos

- **1. Obligatoriedad de protocolos**

Establecer que los protocolos son obligatorios. Deber de adoptar protocolos internos.

- **2. Adopción por DPAE**

Establecer que los protocolos serán adoptados por DPAE en coordinación con entes pertinentes

- **3. Término para adoptar o modificar protocolos**

Definición de un término para adoptar protocolos o modificar los existentes.

- **4. Construcción con otros organismos**

Indicación de la manera en que se construyen los protocolos.

- **5. Deber de información**

Definición de un instrumento de información que dé cuenta de la adopción del protocolo de manera interna.

Capítulo 2: Normas Técnicas

- **6. Cumplimiento del deber de analizar vulnerabilidad.**

Expresar deber de analizar vulnerabilidad. Artículos 15 y 16 del Decreto 332 de 2004

- **7. Adopción por alcaldía**

Expresar que Alcaldía adopta

- **8. Obligatoriedad**

Análisis normativo

indicar obligatoriedad de normas técnicas mínimas

- **9. Término para cumplir.**

Indicación del término para cumplir

- **10. Deber de información**

Definición de un instrumento de información que dé cuenta de la adopción del protocolo de manera interna.

Título 2: Reglas puntuales para cada servicio

Capítulo 1: Aguas

- **11. Deber de existencia de protocolo interno.**

Obligatoriedad de tener un protocolo interno. Advertencia de que el protocolo debe incorporar:

Medidas derivadas de análisis de vulnerabilidad

Medidas mínimas dictadas por Alcaldía

Mecanismo de verificación de que está en consonancia con protocolo del DPAE.

- **12. Existencia de equipo de respuesta inmediata.**

Deber de garantizar equipo de respuesta inmediata para acueducto, alcantarillado y aguas lluvias. Indicación de norma técnica (recomendaciones)

- **13. Existencia de medios de recolección y distribución de agua.**

Norma técnica sobre recolección y distribución de agua (un anexo)

- **14. Existencia de mecanismo de recolección y tratamiento de aguas servidas.**

Norma técnica sobre recolección y tratamiento de aguas servidas (un anexo)

- **15. Existencia de mecanismo de recolección/conducción de aguas lluvias.**

Norma técnica sobre recolección y conducción de aguas lluvias.

Capítulo 2: Residuos sólidos

- **16. Deber de existencia de protocolo interno.**

Obligatoriedad de tener un protocolo interno. Advertencia de que el protocolo debe incorporar:

- Medidas derivadas de análisis de vulnerabilidad
- Medidas mínimas dictadas por Alcaldía
- Mecanismo de verificación de que está en consonancia con protocolo del DPAE.

- **17. Existencia de mecanismo de garantía de disponibilidad de vehículos.**

Norma técnica sobre disponibilidad de vehículos y tipos de vehículos. (un anexo)

- **18. Disposición de elementos para recolección de RSU en albergues.**

Norma técnica sobre mecanismos de recolección y transporte de RSU en albergues institucionales.

Capítulo 3: Energía

- **19. Deber de existencia de protocolo interno.**

Obligatoriedad de tener un protocolo interno. Advertencia de que el protocolo debe incorporar:

- Medidas derivadas de análisis de vulnerabilidad
- Medidas mínimas dictadas por Alcaldía
- Mecanismo de verificación de que está en consonancia con protocolo del DPAE.

- **20. Existencia de equipo de respuesta inmediata.**

Deber de garantizar equipo de respuesta inmediata para generación, transmisión, distribución y alumbrado público.

- **21. Existencia de medios para ofrecer servicio a requerimientos inmediatos..**

Normas técnicas para ofrecer servicio de energía en:

Análisis normativo

- Albergues
- Servicios básicos
- Servicios de comunicación
- Servicios de seguridad
- Zonas públicas

Capítulo 4: Telecomunicaciones

- **22. Deber de existencia de protocolo interno.**

Obligatoriedad de tener un protocolo interno. Advertencia de que el protocolo debe incorporar:

Medidas derivadas de análisis de vulnerabilidad

Medidas mínimas dictadas por Alcaldía

Mecanismo de verificación de que está en consonancia con protocolo del DPAE.

Manera en que se acomodan a reglas nacionales.

- **23. Existencia de equipo de respuesta inmediata.**

Deber de garantizar equipo de respuesta inmediata los servicios de voz y datos inalámbricos, comunicación celular, radiodifusión y banda ancha.

- **24. Existencia de medios para apoyar actividades institucionales.**

Normas técnicas para ofrecer servicio de telecomunicaciones en actividades institucionales de coordinación, atención y enfrentamiento de desastres o calamidades.

- **25. existencia de medios para apoyar comunicación ciudadana.**

Normas técnicas para ofrecer servicio de telecomunicaciones para la población:

- Servicios interactivos.
- Servicios pasivos.