



**Identificación de factores de riesgo en eventos
con aglomeración de personas en la ciudad de Bogotá**

Jenny Johanna Correa Martínez

**Universidad Militar Nueva Granada
Diplomado en Sistemas Integrados de Gestión HSEQ ISO 9001:2015; ISO
14001:2015; ISO 45001:2018**

Bogotá D.C., 2019

Resumen

Este ensayo se realiza con el fin de identificar las posibles amenazas y/o fenómenos que pueden ocasionar accidentes en la realización de eventos en la ciudad de Bogotá, en los que se presenta aglomeración de personas o de público en general (conciertos, reuniones en iglesias, eventos culturales y deportivos en estadios, circos, maratones o carreras atléticas y plazas a cielo abierto) y que pueden desencadenar situaciones de emergencia e incidentes. Así mismo, se espera determinar las entidades competentes para realizar el seguimiento, control y mitigación de los riesgos para la seguridad humana de los asistentes a dichos eventos. Los resultados de este texto podrán ser considerados para evaluar el riesgo en los lugares en los que se dé aglomeración de personas, así como para poder implementar medidas de intervención, de prevención o hacer mejora continua en los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Palabras clave: riesgo, amenaza, aglomeración, evento, seguridad.

Introducción

La prevención de los riesgos que tienda a minimizar la posibilidad de accidentes en el desarrollo de eventos en la ciudad Bogotá es uno de los objetivos más difíciles de alcanzar, más aún cuando se trata de aglomeraciones de público, esto es, la reunión de dos o más personas en diversos tipos de espacios y con distintos fines lícitos, con motivo de una convocatoria abierta, individual o colectiva, y que tienen o no ánimo de lucro (Ley 1801, 2016). Considerando que en este tipo de eventos, no solo el público asistente puede sufrir accidentes, es importante contemplar la participación en estos eventos de un profesional SST, quien tiene la capacidad de identificar los peligros, evaluar y valorar los riesgos, establecer los controles necesarios antes, durante y después del evento.

Estos eventos se clasifican de acuerdo a su complejidad en aglomeraciones de alta, media y baja complejidad, teniendo en cuenta múltiples variables, entre ellas, el tipo del evento, el aforo, la edad de los asistentes, las características del lugar en donde se desarrolla la actividad. Así mismo, aquellos eventos se organizan, según su naturaleza, en espectáculos públicos dados sus fines recreativos, de entretenimiento, encuentro y convivencia ciudadana, tales como las presentaciones en vivo de las artes escénicas, las corridas de toros, los eventos deportivos, entre otros (Decreto 622, 2016).

En los últimos 20 años estos eventos han tenido un aumento significativo en la ciudad Capital. Según el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - IDIGER (s.f), entidad que coordina el Sistema Distrital de Gestión de Riesgos, en Bogotá se registraron, en el primer semestre del año 2018, aproximadamente 1500 eventos de este tipo.

El significativo crecimiento de estas actividades repercute en situaciones de riesgo e incidentes para los asistentes a estos espacios, hecho que no ha sido proporcional en lo que respecta con la preparación y respuesta para su manejo por parte de las

autoridades e instituciones competentes. Lo anterior ha generado un aumento en los riesgos para las personas asistentes a estos eventos, debido principalmente a que aquellos no cuentan con los respectivos planes de manejo en cuanto a la movilidad, emergencias y otras medidas preventivas (IDIGER, s.f).

En este sentido, se justifica la realización de este ensayo en la medida en que su objetivo es mostrar la importancia de un profesional SST contratado por los organizadores y/o por los administradores de los predios o instalaciones, o que se encuentre vinculado con alguna entidad de apoyo y prevención; porque es quien tiene la capacidad de identificar los factores de riesgo en lugares donde se desarrollan eventos con aglomeración de personas en la ciudad de Bogotá, tales como conciertos, reuniones en iglesias, actividades culturales y deportivos en estadios, circos, maratones o carreras atléticas y plazas a cielo abierto, entre otros. Lo dicho, con el interés de determinar las condiciones o infraestructura para su realización en pro de la garantía de la seguridad humana de sus asistentes y con ello poder evitar que las amenazas asociadas en este tipo de acontecimientos se concreten en emergencias.

Así mismo, se espera identificar las entidades competentes al respecto y establecer los instrumentos de planeación, prevención y control de dichas aglomeraciones, con el fin de garantizar la seguridad de las personas asistentes, teniendo en cuenta que en aquellas herramientas se definen las gestiones, los responsables, los recursos y los procedimientos necesarios para reducir y prevenir los riesgos que se puedan ocasionar en la ejecución de eventos con aglomeración de público en la ciudad Capital.

Lo anterior, teniendo en cuenta que durante los últimos años la ciudad de Bogotá ha sido considerada como el “escenario destacado” para actividades de aglomeración de personas, debido, entre otras razones, a la masiva participación de asistentes y a la amplia oferta de diversos eventos que representan no solo espacios de entretenimiento, sino además una posibilidad de ingresos económicos como consecuencia del auge de la industria cultural.

El incremento de estas actividades a su vez conlleva a que se produzcan nuevos riesgos en su realización, ligados a la inseguridad de las infraestructuras en donde tienen lugar, así como al comportamiento de quienes participan en ellos. Es por esto que previo a su ejecución, se deben tomar las precauciones necesarias para disminuir la probabilidad de que tales amenazas sucedan o poder manejarlos de la forma más correcta posible en caso de que se presenten, involucrando a su organizador así como a las entidades y a los organismos responsables de mantener la seguridad y el bienestar del público.

En este contexto, el presente ensayo pretende responder a los siguientes interrogantes: ¿cuáles son los posibles riesgos que inciden en eventos con aglomeración de público en la ciudad de Bogotá?, ¿existen controles que permitan garantizar la seguridad en la infraestructura de los lugares en los que se adelantan los eventos con aglomeración de público en la ciudad Capital?, ¿cuáles son los instrumentos de planeación, prevención y control para prevenir los riesgos en estos eventos?

Para dar respuesta a estas preguntas este escrito se organiza de la siguiente manera: en la primera parte se identifican los posibles riesgos que inciden en los eventos con aglomeración de personas en la ciudad de Bogotá, así como las entidades competentes para realizar el seguimiento, control y mitigación de los mismos; en la segunda parte se determinan las condiciones de infraestructura necesarias para el desarrollo de estos eventos masivos en pro de la garantía de la seguridad humana de los asistentes en caso de una emergencia; finalmente, se mencionan los componentes esenciales de los instrumentos de planeación, prevención y control de las aglomeraciones de público al momento de presentarse desórdenes y/o accidentes en la realización de eventos en la ciudad de Bogotá.

El ensayo cierra con un apartado de conclusiones que se pueden implementar para hacer mejora continua en los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), creando un impacto favorable tanto para las entidades encargadas de

prestar estos servicios, para su personal y para el público que asiste a eventos públicos en la ciudad Capital.

Riesgos y entidades competentes de su manejo

En las últimas dos décadas se ha incrementado el número de eventos de alta complejidad realizados en la ciudad Capital, entre ellos, alrededor de 2000 macro conciertos, presentaciones musicales, festivales y otras actividades con presencia de artistas nacionales e internacionales, en los cuáles se ha alcanzado una asistencia de más de 4.000.000 de personas por año, considerando los datos de los años 2016 y 2017 de acuerdo con la figura 1 (IDIGER s.f).

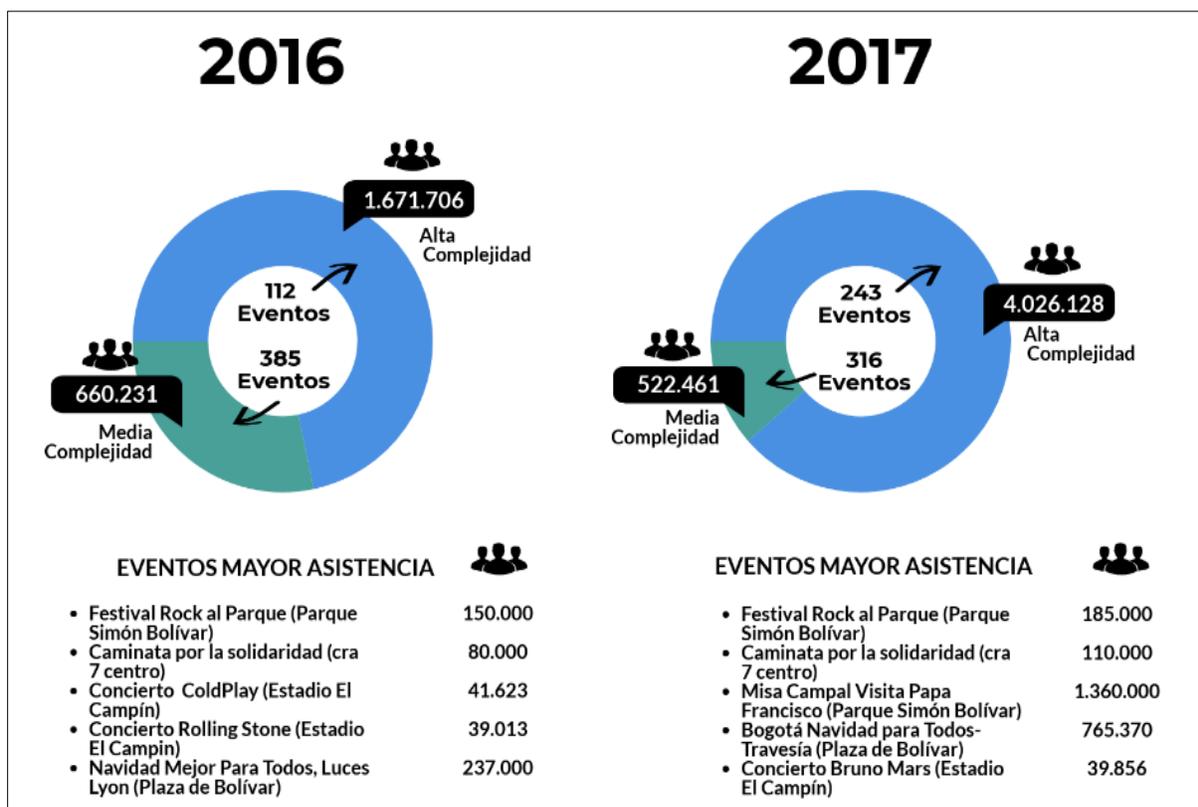


Figura 1. IDIGER, (s.f). Eventos de aglomeración de público en Bogotá 2016-2017.

Dada su naturaleza, estos eventos públicos con aglomeración de personas envuelven riesgos para la seguridad humana y el ambiente, los cuáles deben

identificarse para enfrentar situaciones de emergencia así como las entidades competentes para su manejo de acuerdo al nivel de riesgo (bajo, moderado o alto) y complejidad de los mismos.

En el Código Nacional de Policía (2016) se estipula que las aglomeraciones de público complejas son aquellas que significan la puesta en marcha de un sistema de atención en caso de la ocurrencia de un alto riesgo que ocasione daños a sus participantes, a la infraestructura en donde se desarrollan o al entorno. En cambio, las aglomeraciones no complejas son la que implican un riesgo bajo o moderado, es decir, que la probabilidad de que ocurran es menor y, por lo mismo, no requiere condiciones particulares para su manejo.

Aunque en el caso de los eventos públicos con aglomeración de personas en la ciudad de Bogotá se han presentado emergencias en los últimos 20 años, entre ellas algunas muertes humanas, la mayoría han sido riñas, ahogamientos, estampidas y otras propias del traslado de pacientes a centros asistenciales de salud, como se muestra en la figura 2 (IDIGER, s.f).



Figura 2. IDIGER, (s.f). Emergencias relevantes en Bogotá en los últimos 15 años.

Algunos hechos en los últimos 20 años:

1997 - Dada la improvisación en la organización del evento, el 23 de marzo en el Parque Simón Bolívar, en el concierto de la emisora Olímpica resultaron 46 personas heridas en riñas con botellas y 2.560 casos de asfixia y desmayos. (EL TIEMPO, 1997)

1998 - En el Palacio de los Deportes de la ciudad de Bogotá, la muñeca Camila se incendió, afortunadamente sin heridos. (EL TIEMPO, 1998)

1998 - El 6 de mayo en el Estadio El Campín, donde se jugaba el partido entre Santa Fe y Millonarios cedió la baranda de la tribuna norte por la presión de los hinchas, dejando como resultado 48 personas heridas. Adicionalmente la división que separa la tribuna oriental de la gramilla, también se cayó, pero sin personas heridas. (EL TIEMPO, 1998)

1999 - El 1 de enero, en el Parque Camelot, murió una persona al caer de la montaña rusa. (EL TIEMPO, 1999)

2000 - El 23 de agosto, el Club Los Millonarios fue suspendido una fecha para jugar en el Estadio El Campín debido a los continuos desmanes de los hinchas. (EL TIEMPO, 2000)

2001 - El 4 de Enero en CICI AQUAPARK, 500 tejas se cayeron por un fuerte viento, el incidente no dejó heridos. (EL TIEMPO, 2001)

2001 - El 21 de junio en el Parque Simón Bolívar en el concierto de los Fabulosos Cadillacs, 150 metros de reja cayeron al suelo por desorden en las entradas. (EL TIEMPO, 2001)

2001 - El 11 de octubre en Bogotá hubo una estampida en una de las entradas al Parque El Tunal con motivo de un concierto, 1 persona muerta y 145 heridos. (EL TIEMPO, 2001)

2001 - Para el día 12 de Octubre de 2001 se programa concierto llamado Lunadas y programado por el IDR (Instituto Distrital Para la Recreación y El Deporte), y siendo las 19:00 gracias a que se da inicio al primer artista, la aglomeración asistente se ve afanada por el no acceso al recinto artístico y posteriormente se genera una estampida humana, donde se ve comprometida la integridad de una menor de 14 años. (IDIGER, s.f)

2002 - Después de una demostración de esquí náutico en el lago del templete del parque Simón Bolívar, cerca de 30 personas cayeron al agua, y tres de ellas murieron ahogadas. Las personas se subieron en un planchón que había a la orilla y empezó a saltar. De pronto el planchón se corrió hacia el centro y se volteó. (EL TIEMPO, 2002)

2002 - El 14 de diciembre en Bogotá, en una caravana de navidad un técnico de una carroza cometió un acto inseguro al tratar de subir a la carroza por un lugar no apto para este fin, trayendo como consecuencia su muerte. (EL TIEMPO, 2002)

2003 - El 25 de enero en Bogotá en el coliseo El Campín en un evento religioso hubo una avalancha en los accesos dejando 35 heridos. (EL TIEMPO, 2003)

2005 - Un hincha, murió antes de llegar al hospital San Ignacio luego de una terrible pelea entre fanáticos de la barra Guardia Albirroja Sur de Santa Fe, durante el partido que América ganó 5-2 y que fue suspendido cuando quedaban cuatro minutos para el final. La víctima fue apuñalada por miembros de su propia barra, golpeado en la cabeza contra la baranda y lanzado al primer piso de esa tribuna. A este terrible saldo, se sumaban al menos 24 heridos que eran atendidos en la Clínica Palermo y el Hospital de Kennedy, según reporte de los cuerpos de socorro. (EL TIEMPO, 2005)

Revisando los hechos antes mencionados los factores de riesgo son variados: falta de logística, fallas en la infraestructura, fallas o falta de medidas de seguridad, falta de profesionales capacitados en seguridad y salud en el trabajo que identifiquen los diferentes peligros a los que están expuestos todos los trabajadores temporales vinculados a los eventos y la imprudencia y falta de cultura de los asistentes a los eventos. A continuación estos factores de riesgo, su descripción e impacto en los eventos con aglomeración de personas son analizadas por diferentes actores conocedores del tema.

Según Hernández y Zapata (2018), se ha reconocido que los principales factores de riesgo en este tipo de eventos son la amenaza y la vulnerabilidad. La primera, se refiere a un riesgo subyacente que se produce en la manifestación de un acontecimiento de origen natural, provocado o no por la actuación humana, y que como consecuencia genera lesiones severas que pueden ocasionar daños graves o lesiones

en los lugares en donde se realizan los eventos con aglomeración de personas, o muertes de sus asistentes, así como pérdidas o deterioros al entorno y ambiente en donde aquellos se circunscriben o a los servicios que en estos se prestan.

La amenaza puede ser interna y externa y esta a su vez de origen natural, socio natural, antrópica, tecnológica. La amenaza natural es un peligro latente cuya fuente son los procesos naturales del ambiente y que puede ocasionar daños en las personas o infraestructura en donde se adelanta el evento público; movimientos telúricos, heladas, granizadas y erosiones son ejemplos de este tipo de riesgo.

El Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo (2017) refiere que la amenaza de origen socio natural es toda aquella contingencia asociada con la posibilidad de que se presente fenómenos de origen físico resultado de los procesos naturales de cambios en el ambiente o en los que haya participación humana, como por ejemplo, avenidas torrenciales, inundaciones, incendios forestales, remoción en masa, entre otros.

Por su parte, la amenaza antrópica es aquel riesgo producto de la actividad humana en la producción y consumo de bienes y servicios, tales como las explosiones, los comportamientos de los asistentes, las acciones terroristas, el vandalismo, las intoxicaciones por el estado de los alimentos para su consumo.

Finalmente, la amenaza tecnológica es aquella que se vincula con eventualidades de carácter industrial o tecnológico, con deficiencias en la infraestructura, con prácticas peligrosas u otras actividades humanas que puedan suscitar daños, perturbaciones en el evento o fallecimientos (Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, 2017). Ejemplo de estos riesgos son la contaminación industrial, el escape de sustancias químicas peligrosas, el inadecuado manejo de desechos líquidos y sólidos, entre otros.

El otro factor de riesgo al que se refieren los autores Hernández y Zapata (2018), corresponde a la vulnerabilidad, comprendida como la tendencia o inclinación a la que están expuestos los seres humanos, objetos o sistemas, debido a los daños que

puedan causarles hechos o eventos físicos en sí mismos arriesgados o peligrosos. Para el caso que nos ocupa, se puede entender como la susceptibilidad que se presenta ante los efectos negativos o perjudiciales de una amenaza que surja en la realización de un evento con aglomeración de público.

Este riesgo puede ser físico, funcional y social y cultural del lugar en donde se adelanta la actividad. Ejemplos de la primera vulnerabilidad es la resistencia de la edificación y la capacidad de carga; de la segunda, los aspectos que tienen que ver con la iluminación del lugar, el aseo, la señalización. La vulnerabilidad social y cultural corresponde con el conocimiento sobre qué hacer en caso de una emergencia y el comportamiento del público: ambulatorio, expectante, participativo, hostil, indiferencia, tipo estampida, solo por mencionar algunos.

Según Manuel Fidalgo Vega de centro nacional de condiciones de trabajo de España; se dan muchas creencias comúnmente aceptadas respecto a la conducta humana frente a la emergencia, no todas ellas fundamentadas en la investigación; por otra parte, se planifican los medios técnicos y la organización formal, pero se olvida a menudo un aspecto esencial, que es el comportamiento de las personas en estas situaciones, lo que permite y determina la eficacia, el éxito o el fracaso en su resolución. (NTP 390, 2000)

Ante una catástrofe a menudo las reacciones de las personas no son las apropiadas, pudiendo provocar como resultado numerosas pérdidas de vidas. Si describimos las reacciones más generalizadas, se puede decir que durante el período de impacto:

- Del 10-25 % de las personas permanecen unidas y en calma, estudian un plan de acción y posibilidades.
- El 75 % manifiesta conducta desordenada, desconcierto.
- Del 10-25 % muestran confusión, ansiedad, paralización, gritos histéricos y pánico.

La dinámica social de una emergencia la determina una complicada red de acciones individuales y acciones de los grupos.

- Los individuos pueden actuar aisladamente.
- Los individuos pueden actuar en colaboración con otros.
- Los grupos humanos pueden actuar aisladamente.
- Los grupos humanos pueden actuar en colaboración con otros.

La identificación de los riesgos mencionados deriva de la comprensión del contexto del evento así como de las características del escenario, el tipo de actividad, las rutas de movilidad, las personas que se reúnen, entre otros aspectos. Este reconocimiento requiere de un análisis y valoración de los riesgos para poder reducirlos y evitar una emergencia que afecte la seguridad del público asistente, lo que a su vez implica la determinación de las entidades competentes, sus respectivos roles y coordinación entre ellas, así como el desarrollo de medidas de prevención para afrontarlos.

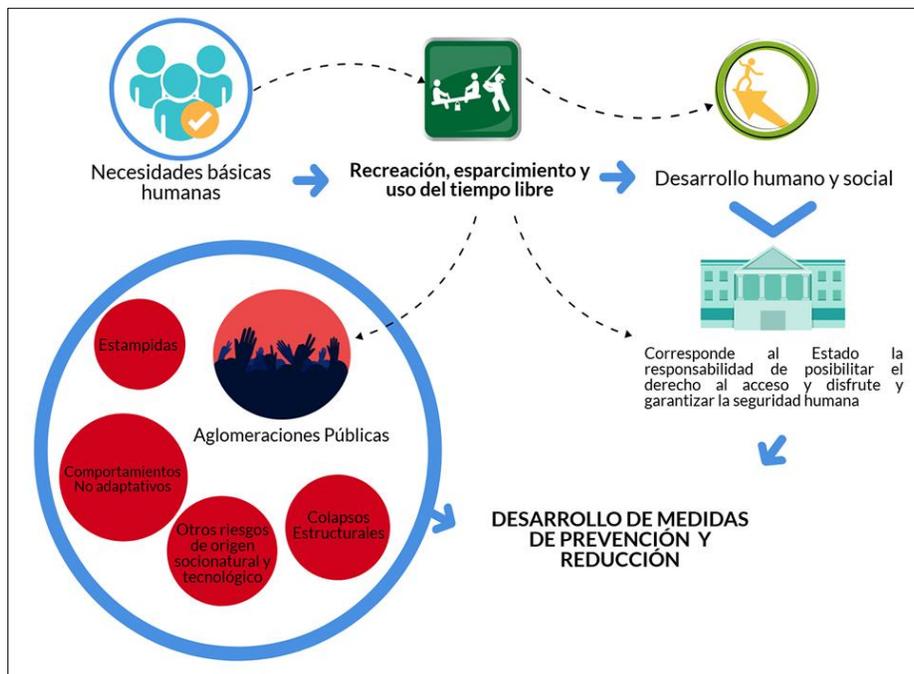


Figura 3. IDIGER, (s.f). La gestión del riesgo de aglomeraciones de público.

Entidades Competentes

A nivel de la ciudad de Bogotá las entidades que tienen el objetivo de operar sinérgicamente y coordinadamente en los procesos de conocimiento, prevención,

reducción, manejo y mitigación de las amenazas y vulnerabilidades identificadas en la ejecución de eventos con aglomeración de público, son: la Secretaría Distrital de Gobierno, las Alcaldías Locales, el Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (IDIGER), la Unidad Administrativa Especial Cuerpo Oficial de Bomberos de Bogotá (UAECOB), la Policía Metropolitana de Bogotá, las Secretarías Distritales de: Salud, Movilidad, Ambiente, Cultura, Recreación y Deporte (Decreto 599, 2013).

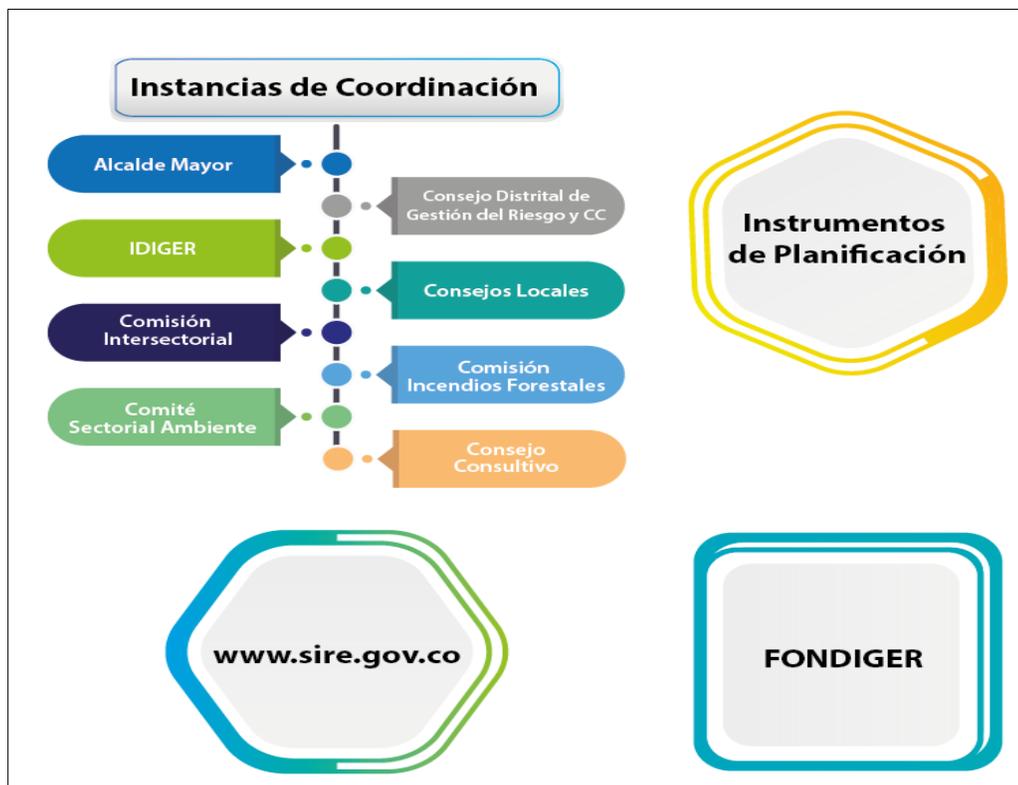


Figura 4. IDIGER, (s.f). Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - SDGR-CC.

Estas entidades funcionan como el Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático - SDGR-CC (Acuerdo 546, 2013), las cuales generan unos instrumentos de planificación, cuentan con mecanismos de financiación y ofrecen un sistema de información en lo que respecta a todos los procesos involucrados en los riesgos que puedan manifestarse en el marco de los eventos señalados.

Condiciones de infraestructura necesarias para el desarrollo de los eventos

El lugar para hacer eventos con aglomeración de personas debe cumplir con una serie de condiciones estructurales y no estructurales, con el propósito de avalar la seguridad y el buen desarrollo del mismo, lo cual depende del tipo de actividad, de su duración y su localización.

De acuerdo con la Ley 1801 del 2016, los espacios para realizar eventos con aglomeración de personas en la ciudad de Bogotá pueden ser escenarios habilitados o no habilitados. Entiéndase por escenario cualquier inmueble o edificación que de manera permanente o transitoria tiene como fin el uso para adelantar este tipo de actividades y que cumplen con las condiciones de seguridad e infraestructura (Hernández y Zapata, 2018).

Los escenarios habilitados corresponden a aquellos reconocidos por la entidad municipal o distrital competente e inscritos ante la autoridad territorial correspondiente con el lleno de los siguientes requisitos: acatar la normativa sobre niveles de ruido; avalar el lugar con un concepto técnico de la estructura y funcionalidad del escenario; cumplir con las condiciones sismo resistentes, higiénicas, ambientales y contar con un plan de gestión del riesgo de acuerdo con la normativa reglamentaria (Ley 1493, 2011).

En relación con los escenarios no habilitados, sus administradores o dueños tienen el deber de tramitar y acreditar el cumplimiento de los requisitos mencionados para poder llevar a cabo eventos con aglomeración de personas en sus instalaciones. Particularmente para el caso de espectáculos públicos de las artes escénicas, se debe cumplir adicionalmente con la cancelación de los derechos de autor previsto en la ley, la contribución parafiscal al sector parafiscal y las pólizas a que haya lugar (Ley 1801, 2016). La garantía de que el escenario cumple con las condiciones de infraestructura para adelantar el evento depende de su verificación por parte de las autoridades competentes, enfocándose en las pruebas concernientes a la seguridad de instalaciones y equipos, así como que su montaje este acorde con las medidas de

Seguridad y Salud en el Trabajo (SST), lo que repercute en la mitigación de los eventuales riesgos que se puedan producir en la seguridad del público asistente y del entorno.

Instrumentos de planeación, prevención y control

En esta parte del ensayo se mencionan los componentes esenciales de los instrumentos de planeación, prevención y control de las aglomeraciones de público al momento de presentarse desórdenes y/o accidentes en la realización de eventos en la ciudad de Bogotá, relacionados principalmente con el Sistema de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo (SG-SST), según lo dispuesto en el Decreto 43 de 2006, en el Decreto 599 de 2013 y en las disposiciones de la Secretaría Distrital de Salud relacionados con el tema, entre ellas la Circular 031 de 2016.

Según el Decreto 599 de 2013 (arts. 39 y 40) se deben cumplir una serie de requisitos para realizar un evento con aglomeración de personas en el Distrito Capital, a saber: elaborar e implementar los planes de emergencia y contingencia, incluyendo manejos de primeros auxilios, cumplimiento de normas sanitarias e higiénicas y manipulación de alimentos; definir el recurso humano en insumos en materia de salud según las características del evento, así como “los Módulos de Estabilización y Clasificación –MEC- y del tipo de recursos de ambulancias básicas y medicalizadas propias que se asignarán según el tipo de evento”. (Cortés, 2017, párr. 6)

Una vez se cumpla con lo anterior, el organizador del evento tiene el deber de registrar el evento en el Sistema Único de Gestión para el Registro, Evaluación y Autorización de Actividades de Aglomeración de Público (SUGA), considerando los tiempos de respuesta por parte de las autoridades distritales, tal como se muestra en la figura 5.

Dentro de los instrumentos de la gestión del riesgo para aglomeraciones de público se encuentra el Plan de Emergencias y Contingencia (PEC) definido por el IDIGER

(2017) como una herramienta en la cual se establecen los encargados, sus funciones, recursos y modo de organización para que los eventos con aglomeración de personas se desplieguen dentro de los términos de la normalidad.

Así mismo, en el PEC se describen las formas y protocolos para reducir y evitar las amenazas, las vulnerabilidades y las emergencias relativas a seguridad, incendios, manejo de población específica, evacuación, información y movilidad (ver figura 4) en la puesta en marcha de los eventos señalados, instrumentos conocidos como los Planes de Acción. Por otra parte, el PEC de cada evento debe ser registrado por el organizador del evento y aprobado por las entidades competentes previo a la realización del mismo.



Figura 5. IDIGER, (s.f). Registro, evaluación y autorización de actividades de aglomeración de Público en Bogotá.

Los organizadores de los eventos con aglomeración de público deben formular dichos planes, lo que implica, además de lo descrito, la prevención de las lesiones y enfermedades causadas por las condiciones de trabajo del recurso humano que implementa estos instrumentos; es decir, que, los organizadores deben vincular en sus

SG-SST una serie de medidas para proteger la salud de los empleados que presten su servicio en la realización de tales eventos.

Esta labor consiste en desarrollar un proceso lógico y por etapas de mejora continua en los aspectos referidos, con el fin de anticipar, reconocer, evaluar y controlar todos los riesgos que puedan afectar la seguridad y la salud durante la realización de un evento en Bogotá con aglomeración de público. Siendo un sistema de gestión, los principios del SG-SST deben estar enfocados al ciclo PHVA (planificar, hacer, verificar y actuar).



Figura 6. IDIGER, (s.f). Planes de Acción para la reducción y manejo de emergencias definidos en los PEC de aglomeraciones públicas.

Teniendo en cuenta lo anterior, para poder implementar medidas de intervención, de prevención o hacer mejora continua en los SG-SST, es importante para que los organizadores de eventos con aglomeración de público cumplan con los requisitos o las condiciones reglamentados en la ley, de acuerdo al nivel de complejidad del evento.

De acuerdo con lo consagrado en el artículo 11 del Decreto 192 de 2011, las actividades de aglomeración de público deben ofrecer condiciones de seriedad y de seguridad a los espectadores y a los artistas, para lo cual los organizadores del evento deben contar con el personal y los servicios de logística idóneos, debidamente registrados en el SUGA; suministrar la vigilancia y acomodadores necesarios según el tipo de evento; asegurar el mantenimiento y organización de la actividad con el apoyo de las entidades competentes, entre otros aspectos.

Por otra parte, quienes organicen eventos con aglomeración de público en la ciudad de Bogotá, tienen el deber de comprobar, tanto a los administradores del lugar como a las autoridades distritales y locales, que cuentan con los respectivos certificados y avales en la prestación de los servicios aludidos, así como experiencia en los mismos, de acuerdo con el artículo 18 del Decreto 3888 de 2007.

Conclusiones

Dado que en la ciudad Capital los eventos con aglomeración de personas han venido en aumento en las últimas dos décadas, y que estos representan riesgos para la seguridad humana y el ambiente, tales como amenazas naturales, sociales, antrópicas, tecnológicas y vulnerabilidades físicas, económicas y socio-culturales, es fundamental diseñar instrumentos idóneos para su prevención y manejo, que además puedan integrarse e implementarse en los Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo.

Para esto se debe tener como referencia las emergencias presentadas en los últimos 20 años, y los planes de acción que surgieron a raíz de las mismas. Darle divulgación a las herramientas normativas que permiten regular este tipo de eventos, generando una concientización entre todos, es decir, las comunidades, empresas de logísticas y los organizadores.

Lo anterior implica planificación y organización por parte del promotor y/o organizador del evento tanto al inicio como al cierre del mismo, quien debe contar con profesionales en el sector de la seguridad y salud en el trabajo que posean conocimientos necesarios para identificar, valorar e intervenir los diferentes peligros a los cuales se encuentran expuestos los trabajadores y que apoyen el proceso de formulación del plan de acción que permitan la reducción de los riesgos y el manejo de emergencias, entre ellos: la garantía de las condiciones de capacidad estructural del lugar en donde se hará el evento; los aspectos relacionados con la seguridad, la vigilancia y la acomodación del público; el concepto técnico favorable del Cuerpo de Bomberos y de las Secretarías de Ambiente, Movilidad y de Salud; la contratación del personal de logística y de servicios de salud idóneos.

Así mismo, quién organiza este tipo de eventos en la ciudad de Bogotá, debe considerar la determinación del tipo de público, el número y edades de los asistentes, el manejo de su evacuación, así como los procedimientos de coordinación interinstitucional de las entidades competentes en caso del acaecimiento de riesgos en la realización del mismo. Por otra parte, el cumplimiento de los requisitos y condiciones mencionados deben ser implementados de acuerdo al nivel de riesgo y de complejidad de que trate la aglomeración de personas que vaya a realizarse.

Se puede decir que la falta de la debida planificación, organización, gestión, control y eficiencia en el funcionamiento de la infraestructura en donde se desarrolla el evento, por parte del organizador y de las autoridades competentes, puede desencadenar en riesgos que repercutan en accidentes, lesiones e incapacidades graves para el público participante. La presencia de un profesional en seguridad y salud en el trabajo es vital dado que no solo el público asistente a los eventos son los que sufren accidentes, antes, durante o después del evento.

El adecuado manejo del evento, por parte de quienes diseñan y ejecutan los planes de acción, desde su etapa de preproducción hasta su desmontaje, el cumplimiento de la normatividad que lo regula y la implementación adecuada y rigurosa de las medidas

de intervención, prevención y mejora continua en los SG-SST, operan como herramientas orientadoras para determinar el tipo de riesgo y clasificar su complejidad, con el fin de mitigarlos y de este modo evitar la concreción de emergencias en la realización de eventos con aglomeración de personas en la ciudad de Bogotá.

A su vez se debe buscar una concientización del público en general, de acatar las normas establecidas para dichos eventos, tratar de minimizar los riesgos con campañas pedagógicas antes, durante y después.

Involucrar al público en algunas reuniones de planificación, ya que la responsabilidad no solo es colectiva sino también individual.

Es vital hacer planes de contingencia según los lineamientos establecidos, procurando siempre responder a las necesidades puntuales de cada evento en específico. Para que sea eficiente dicho plan, se deben acordar procedimientos y recursos como también se deben determinar las posibles eventualidades.

El comportamiento humano juega un papel crítico al momento de presentarse una emergencia en cualquier tipo de evento, ya que las personas reaccionan de formas diferentes ante situaciones de peligro, pueden tomarlas con calma o por lo contrario tomar decisiones que pueden exponerlos a un más. Se sugiere tener hacer un adiestramiento específico según el evento, ser selectivos con el personal a cargo de la logística, tener indicaciones sencillas que sean de fácil interpretación para todos.

Es fundamental tener presente que los eventos son para el disfrute del público participante, cuidar todos los detalles en pro de minimizar los riesgos y generar una grata experiencia. En este sentido los factores de riesgo que se pueden identificar en eventos masivos son accidentes por asonadas, atrapamientos por caída de estructuras, lesiones físicas que pueden generar muertes, incendios e inundaciones y para ello determinar medidas de intervención relevantes como camillas de seguridad, extintores, ambulancias medicalizadas, personal logístico e idóneo para prestar los primeros

auxilios (primer respondiente), puntos de acceso, demarcación de zonas de riesgo, implementación de sistemas de alarma, ventilación general y localizada junto con la capacidad del profesional en SST para apoyar estas actividades en busca de la mejora continua.

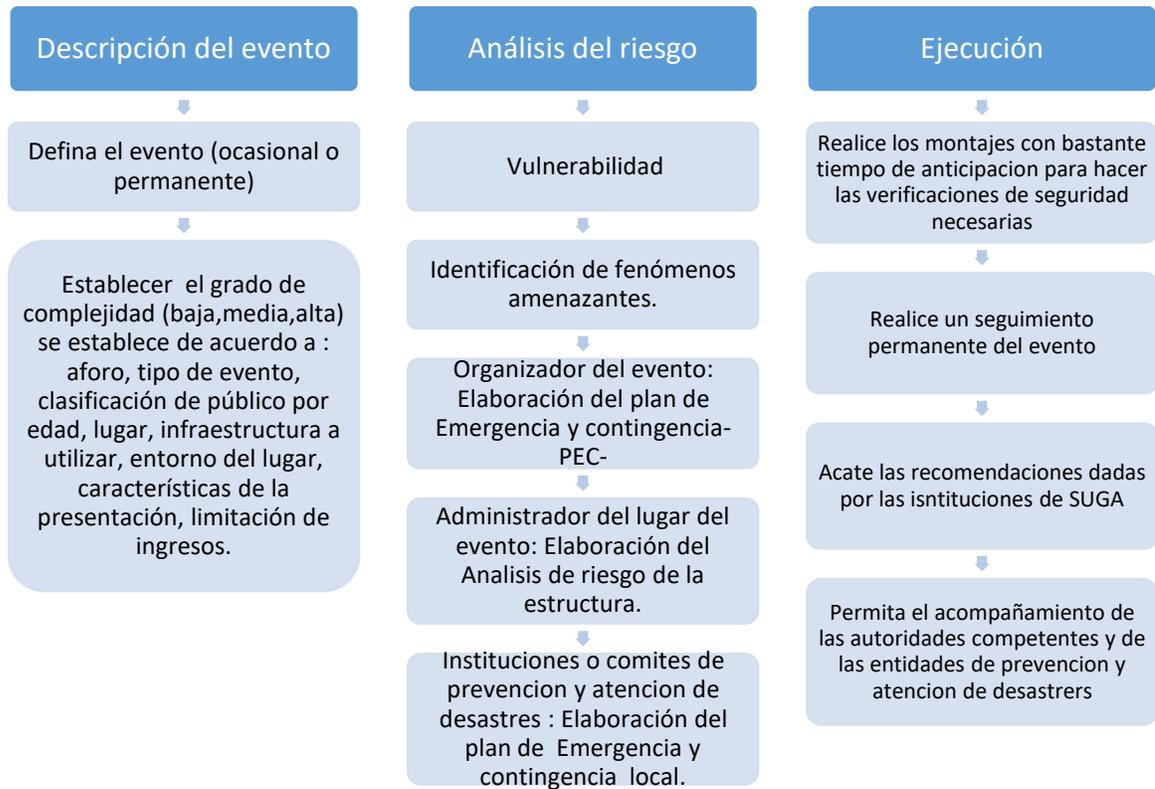
Recomendaciones

Al realizar este ensayo, se pudo identificar que en las últimas dos décadas se ha fortalecido el trabajo institucional en aras de definir los lineamientos y disposiciones para la realización de eventos de aglomeración masiva, dado el auge de la capital a todo nivel (deportivo, cultural, entretenimiento, bienestar, religioso, entre otros) por lo que se darán unas recomendaciones general sobre lo que se considera falta o se debe fortalecer frente a la identificación, manejo y control de los factores de riesgo en eventos con aglomeración masiva de personas.

1. Identificar y socializar el marco normativo e instrumentos legales para eventos con aglomeración masiva en Bogotá y que se muestra en el anexo A.
2. Desarrollar y diseñar instrumentos metodológicos y pedagógicos para efectuar actividades de formación orientadas a fortalecer la capacidad de las personas responsables del planeamiento, organización, adecuación logística o atención directa de eventos de aglomeración masiva de público con el apoyo de profesionales en seguridad y salud en el trabajo.
3. Exigir al gobierno un Plan Nacional de Emergencia y Contingencias unificado en el contexto nacional, que contenga instrumentos de aplicación técnica, metodológica o estratégica que faciliten el planeamiento y la contingencia directa por parte de las instituciones, organizadores, empresarios y responsables de su manejo conjunto.
4. Implementar herramientas pedagógicas, tipo cartilla que permitan mejorar el manejo de la información (operativa, normativa, legal, estratégica y general) asociado a la realización y control de este tipo de eventos.

5. Establecer una mesa de ayuda que permita agilizar los procesos, permisos y requerimientos para este tipo de eventos.
6. Visibilizar más las responsabilidades del Sistema Único de Gestión para el registro, evaluación y autorización de actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital –SUGA-, capacitar sobre el manejo de su sistema de información y dar a conocer las diferentes instituciones asociadas.
 - ✓ Alcalde Mayor
 - ✓ Secretaría Distrital de Gobierno
 - ✓ Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá – FOPAE
 - ✓ Secretaría de salud
 - ✓ Secretaría de movilidad
 - ✓ Secretaria ambiente
 - ✓ IDIGER
7. Socializar los instrumentos para planeación, ejecución y control de los factores de riesgo que ya han sido validados y aprobadas por El Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático IDIGER y por las entidades que conforman el SURA ¹
 - ✓ Requisitos para las Empresas de Logística y Brigadas Contraincendios
 - ✓ Instructivo para concepto estructural y funcional
 - ✓ Requisitos para los Prestadores del Servicio de Salud en Aglomeraciones de Público
 - ✓ Plan de emergencias y contingencia Plaza de Bolívar - Conciertos
 - ✓ Plan de emergencias y contingencia Parque el Tunal - Conciertos
 - ✓ Plan de emergencias y contingencia Parque Simón Bolívar - Conciertos
 - ✓ Plan de emergencias y contingencia Estadio el Campín - Fútbol
 - ✓ Plan de emergencias y contingencias Palacio de los Deportes - Conciertos
 - ✓ Plan de emergencias y contingencias Coliseo el Salitre – Deportes
 - ✓ Modelo Plan de Emergencias y Contingencias para Parque de Atracciones
 - ✓ Manual de elaboración PEC Aglomeraciones Ocasionales
 - ✓ Manual de elaboración PEC Aglomeraciones Permanentes
8. Identificar la ruta de gestión del riesgo de eventos con aglomeraciones masivas.

¹ <https://www.sire.gov.co/protocoloaglomeraciones>



*Figura. 7. Ruta de gestión del riesgo de eventos con aglomeraciones masivas.
Fuente: la autora*

9. Elaborar una propuesta para la apropiación cultural ciudadana, dado que el factor de riesgo humano es un fenómeno dominante en todo tipo de evento con aglomeración masiva.

Referencias

Bogotá. Recuperado de:

<https://bogota.gov.co/mi-ciudad/usaquen/organizadores-de-eventos-deben-cumplir-decreto-de-aglomeraciones-de-pu>

Circular 031 de 2016 de la Secretaría Distrital de Salud. Recuperado de

http://www.saludcapital.gov.co/Documents/Circular_0031_Aglomeraciones_publico_interna.pdf

Corfecali. Corporación de eventos, ferias y espectáculo de Cali. Recuperado de

<https://corfecali.com.co/noticias/sabe-cuales-son-los-permisos-con-los-que-debe-contar-antes-de-realizar-un-evento-masivo/>

Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo. (2017). *Terminología sobre gestión del riesgo de desastres y fenómenos amenazantes*. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo Desastres. Bogotá, Colombia.

Cortés, Javier. (3º de enero de 2017). ¿Piensa organizar un evento? Esta información le interesa. Bogotá. Recuperado de <https://bogota.gov.co/mi-ciudad/gestion-publica/piensa-organizar-un-evento-esta-informacion-le-interesa>

Decreto 622 de 2016. Por el cual se establecen los requisitos para el registro, la evaluación y la expedición de la autorización poro la realización de las actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital, través del Sistema Único de Gestión por el Registro, Evaluación y Autorización de Actividades de Aglomeración de Público en el Distrito Capital —SUGA y se dictan Otras disposiciones

Decreto 599 de 2013. Por el cual se establecen los requisitos para el registro, la evaluación y la expedición de la autorización para la realización de las actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital, a través del Sistema Único de Gestión para el Registro, Evaluación y Autorización de Actividades de Aglomeración de Público en el Distrito Capital –SUGA y se dictan otras disposiciones

Decreto 192 de 2011. Por el cual se reglamenta el Acuerdo 424 de 2009, que creó el Sistema Único de Gestión para el registro, evaluación y autorización de actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital, y se dictan otras disposiciones.

Decreto 3888 de 2007. Por el cual se adopta el Plan Nacional de Emergencia y Contingencia para Eventos de Afluencia Masiva de Público y se conforma la Comisión Nacional Asesora de Programas Masivos y se dictan otras disposiciones.

Decreto 43 de 2006. Por el cual se dictan disposiciones para prevenir riesgos en los lugares donde se presenten aglomeraciones de público.

EL TIEMPO. Recuperado de

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1346906>

<https://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1634415>

Fidalgo, M. NTP 390: La conducta humana ante situaciones de emergencia: análisis de proceso en la conducta individual. España. Recuperado de

https://www.insst.es/InshtWeb/Contenidos/Documentacion/FichasTecnicas/NTP/Ficheros/301a400/ntp_390.pdf

Hernández, N y Zapata, G. (2018). *Guía Técnica para la reglamentación local de eventos con aglomeraciones de público*. Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres. Bogotá, Colombia: Imprenta Nacional de Colombia.

Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático -IDIGER. (2017).

Seguimiento y evaluación de planes de emergencia y contingencias para sitios y/o eventos de aglomeraciones de público. Bogotá, Colombia.

IDIGER, (s.f). Escenarios de Riesgo. *Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático*. Recuperado de <https://www.idiger.gov.co/riesgo-por-aglomeraciones-de-publico>

IDIGER, (s.f). Eventos de aglomeración de público en Bogotá 2016-2017. [Figura 1].

Recuperado de <https://www.idiger.gov.co/riesgo-por-aglomeraciones-de-publico>

IDIGER, (s.f). Emergencias relevantes en Bogotá en los últimos 15 años. [Figura 2].

Recuperado de <https://www.idiger.gov.co/riesgo-por-aglomeraciones-de-publico>

IDIGER, (s.f). Sistema Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático. [Figura 4].

Recuperado de <https://www.idiger.gov.co/sistema-distrital>

IDIGER, (s.f). Registro, evaluación y autorización de actividades de aglomeración de Público en el Distrito Capital. [Figura 5]. Recuperado de

<https://www.sire.gov.co/suga>

IDIGER, (s.f). La gestión del riesgo de aglomeraciones de público. [Figura 6].

Recuperado de <https://www.idiger.gov.co/riesgo-por-aglomeraciones-de-publico>

IDIGER, (s.f). Planes de Acción para la reducción y manejo de emergencias definidos en los PEC de aglomeraciones públicas. [Figura 4]. Recuperado de

<https://www.idiger.gov.co/riesgo-por-aglomeraciones-de-publico>

Ley 1493 del 2011. Por la cual se toman medidas para formalizar el sector del

espectáculo público de las artes escénicas, se otorgan competencias de inspección, vigilancia y control sobre las sociedades de gestión colectiva y se dictan otras disposiciones.

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.

Ley 1801 del 2016. Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.

Miller, D. (s.f). *Procedimientos y recomendaciones para eventos masivos*. Recuperado de <http://www.emb.cl/hsec/articulo.mvc?xid=1058&edi=46&xit=procedimientos-y-recomendaciones-para-eventos-masivos>

Anexo A: Marco normativo e instrumentos legales

Tabla A1. Marco normativo e instrumentos legales para eventos con aglomeración masiva en Bogotá.

AÑO	DOCUMENTO LEGAL	RESPONSABILIDAD
2006	Decreto 43 de 2006 Alcalde Mayor	Establece las disposiciones aplicables a las entidades o personas públicas o privadas responsables de edificaciones, instalaciones o espacios en los cuales se realicen aglomeraciones de público o de la organización de aglomeraciones de público incluidos los espectáculos públicos, deberán preparar y observar planes de contingencia que incluyan los análisis de riesgos y las medidas de prevención y mitigación, en la forma y condiciones que establezca la DPAAE, en armonía con las disposiciones pertinentes de los Códigos Nacional y Distrital de Policía.
2007	Decreto 633 de 2007 Alcalde Mayor	Establece las disposiciones aplicables en el territorio del Distrito Capital, a las personas públicas y privadas con el fin de prevenir y/o mitigar los riesgos en las aglomeraciones de público que se presenten en las instalaciones, edificaciones o espacios que estén bajo su responsabilidad. Señala las características y especificaciones de las edificaciones, instalaciones y espacios destinados o utilizables para aglomeraciones de público, los planes de contingencia, las reglas especiales sobre los planes de contingencia relativos a aglomeraciones de público de alta y no alta complejidad. Dicta medidas policivas en materia de licencias de urbanismo y construcción.
2007	Decreto 3888 de 2007 Nivel Nacional	Adopta el Plan Nacional de Emergencia y Contingencia para Eventos de Afluencia Masiva de Público, conforma la Comisión Nacional Asesora de Programas Masivos, de la cual designa su integración y señala sus funciones; señala que los Alcaldes Distritales y municipales o los Secretarios de Gobierno o del Interior, deberán organizar un Puesto de Mando Unificado -PMU. Establece las funciones de los Comités Regionales para la Prevención y Atención de Desastres (CREPAD), así como de los Comités Locales para la Prevención y Atención de Desastres (CLOPAD). Indica los escenarios no permitidos para la realización de eventos de afluencia masiva de público, los deberes de los organizadores, los planes institucionales, instrucciones en caso de emergencias, espacios de atención y medidas mínimas con que deben contar todos los escenarios destinados para la realización de eventos de afluencia masiva de público.
2008	Decreto 215 de 2008 Alcalde Mayor	Adiciona el Decreto Distrital 633 de 2007, por el cual se dictan normas en materia de prevención de riesgos en los lugares donde se presenten aglomeraciones de público. Crea el Comité de Evaluación de Recursos de Seguridad y Prevención, quien tendrá en cuenta el balance evaluativo de disponibilidad de escenarios y de los recursos disponibles de seguridad y atención de emergencias, para los fines de la expedición de los planes de contingencia, como para el otorgamiento de permisos.
		Modifica el artículo 16 del Decreto 3888 de 2007, precisando que no se permitirá la realización de eventos de afluencia masiva de público

2008	Decreto 4440 de 2008 Nivel Nacional	en estructuras ecológicas que cumplan una finalidad ambiental pasiva y paisajística o que sirvan como corredores verdes urbanos, como las rondas de ríos y canales y las reservas forestales.
2009	Acuerdo 424 de 2009 Concejo de Bogotá D.C.	Crea el Sistema Único de Gestión para el Registro, Evaluación, y autorización de actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital, como mecanismo que permita a los ciudadanos, registrar de manera rápida y oportuna la documentación necesaria para tramitar los conceptos, permisos o autorizaciones para el desarrollo de actividades de aglomeración de público, y a las entidades competentes la evaluación y emisión de conceptos en línea, de acuerdo a sus competencias.
2011	Decreto 192 de 2011 Alcalde Mayor	Determina los requisitos para el registro, evaluación y expedición de la autorización para la realización de actividades que impliquen aglomeraciones de público en el Distrito Capital, a través del Sistema Único de Gestión de Aglomeraciones creado mediante el Acuerdo Distrital 424 de 2009, el cual se constituye en el mecanismo que permitirá registrar, de manera rápida y oportuna, la documentación necesaria para tramitar los conceptos, permisos o autorizaciones para el desarrollo de las citadas actividades, y a las entidades y organismos competentes, la evaluación y emisión de conceptos en línea, de acuerdo con sus competencias.
2011	Resolución 426 de 2011 Secretaría Distrital de Gobierno	Establece y adopta los protocolos ordenados en el Decreto Distrital 192 de 2011, para la aprobación de todas las actividades de aglomeración de público, que deberán ser registrados antes de la fecha prevista para la realización de la actividad en el Sistema Único de Gestión para el registro, evaluación, y autorización de actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital - SUGA-.
2011	Resolución 671 de 2011 Secretaría Distrital de Gobierno	Establece y adopta los protocolos y procedimientos ordenados en el Decreto Distrital 192 de 2011 y se establece el procedimiento para la autorización de reuniones y marchas. Tiene por objeto determinar los requisitos para el registro, evaluación y expedición de la autorización para la realización de actividades que impliquen aglomeraciones de público en el Distrito Capital, a través del Sistema Único de Gestión de Aglomeraciones creado mediante el Acuerdo Distrital 424 de 2009.
2012	Decreto 28 de 2012 Alcalde Mayor	Suspende la vigencia el Decreto 668 de 2011 "Por el cual se protocoliza la creación de la Comisión Distrital para la Seguridad Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se reglamenta el trámite de la autorización para la realización de los partidos de fútbol de carácter profesional a través el Sistema Único de Gestión para el registro, evaluación y autorización de actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital SUGA, el cual comenzará a regir el 1 de agosto de 2012.
2012	Decreto 309 de 2012 Alcalde Mayor	Adopta la ventanilla única de atención al usuario, creada por el Acuerdo Distrital 424 de 2009 y reglamentada por el Decreto Distrital 192 de 2011, como la ventanilla única de registro y atención a los productores de los espectáculos públicos de las artes escénicas de que trata el artículo 18 de la Ley 1493 de 2011.

2013	Decreto 599 de 2013 Alcalde Mayor	Establece los requisitos para el registro, la evaluación y la expedición de la autorización para la realización de las actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital, a través del Sistema Único de Gestión para el Registro, Evaluación y Autorización de Actividades de Aglomeración de Público en el Distrito Capital SUGA. Asimismo, crea el Comité del Sistema Único de Gestión para el Registro, Evaluación y Autorización de Actividades de Aglomeración de Público en el Distrito Capital SUGA y establece sus funciones.
2014	Resolución 234 de 2014 Fondo de Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá - FOPAE	Adopta el procedimiento para evaluar y clasificar el grado de complejidad de una aglomeración de público de carácter ocasional en el Distrito Capital, para definir el plan de emergencias y contingencias que debe desarrollar el responsable de la actividad, de conformidad con el Decreto Distrital 599 de 2013. El procedimiento para evaluar y clasificar el grado de complejidad de una aglomeración de público de carácter ocasional en el Distrito, se desarrolla a través del aplicativo virtual que se encuentra disponible a la ciudadanía en general, en el hipervínculo SUGA de la página electrónica www.sire.gov.co . El FOPAE - IDIGER emitirá la correspondiente constancia clasificando la complejidad de la aglomeración
2014	Resolución 569 de 2014 Secretaría Distrital de Gobierno	Desarrolla algunos de los aspectos más relevantes establecidos en el Decreto Distrital 599 de 2013, para el registro, evaluación y autorización de actividades de aglomeración de público en el Distrito Capital, la habilitación de escenarios para la realización de espectáculos públicos de las artes escénicas; los alcances de la excepción establecida en el parágrafo del artículo 18 del mencionado decreto, en cuanto al trámite de las solicitudes para utilización de la Plaza de Bolívar para reuniones y marchas de carácter político y social de naturaleza reivindicatoria de movimientos sociales; y sobre la Comisión Distrital de Seguridad, Comodidad y Convivencia.
2016	Ley 1801 de 2016 Nivel Nacional	Expide el Código Nacional de Policía y Convivencia. Establece las obligaciones relacionadas con el derecho de reunión, definiendo la aglomeración de público como toda reunión de un número plural de personas producto de una convocatoria individual o colectiva, divididas en tres categorías: 1. Reuniones o manifestaciones públicas y pacíficas en el espacio público. 2. Actividades que involucran aglomeraciones de público no complejas. 3. Actividades que involucran aglomeraciones de público complejas. Señala que las autoridades municipales en concurso con los consejos municipales y distritales de gestión del riesgo, reglamentarán las condiciones y requisitos para la realización de actividades que involucran aglomeraciones de público complejas y no complejas. Determina normas para el consumo de bebidas alcohólicas, así como el cuidado del espacio público. Igualmente, establece que toda persona puede reunirse y manifestarse en sitio público con el fin de exponer ideas e intereses colectivos de carácter cultural, político, económico, religioso, social o de cualquier otro fin legítimo; regula las normas para la utilización de las vías y de los espacios. (Art. 47 al 75)