

***Prevención de desastres  
en la planificación  
aplicado a Santafé de  
Bogotá***

---

*Bernardo Grau Arias  
Director Oficina para  
Prevención de Emergencias de  
Santafé de Bogotá*

***Introducción***

## ***Situación de riesgo en Santafé de Bogotá***

En el mundo existían en los años sesenta dos ciudades consideradas megalópolis, hoy son veintiocho, de las cuales una de ellas es Bogotá. La capital está dividida en veinte localidades, que consideradas en forma independiente tienen tamaños en área y en población, comparables a los de cualquiera de las capitales de departamento del país.

Así, se pueden equiparar las localidades de Kennedy, Engativá o Suba con ciudades como Cali o Barranquilla, si se suman localidades como Ciudad Bolívar, Usme, Uribe Uribe y Bosa se obtiene una ciudad como Medellín, y si se continúa el ejercicio las siguientes ciudades del país son las localidades en que está dividida la capital.

Santafé de Bogotá tiene un área de treinta y seis mil hectáreas (36.000 Hectáreas), y una red vial de catorce mil kilómetros (14 000 Kmt), abarca más de cuatro mil doscientos barrios, según datos del Inventario de asentamientos en riesgo de Planeación Distrital del año 1991, ochenta y cinco de estos se pueden considerar en alto riesgo, y noventa y seis en riesgo medio, esto traducido a población equivale a tener con algún grado importante de riesgo una población cercana a trescientas cincuenta mil personas, algo así como la población total de Manizales o Ibagué.

Por si fuera poco en los años 1.785 y 1.827 ocurrieron sismos en Colombia que afectaron directamente la población y la infraestructura de la capital, en este último las pérdidas fueron altas y la población huyó hacia poblaciones cercanas. Este dato cataloga a la ciudad con un riesgo sísmico

intermedio que no puede ser descartado, aún menos cuando se tiene un código de construcción sismo-resistente aplicado únicamente desde 1.984.

Adicionalmente, situaciones como la superpoblación, el desconocimiento del manejo del entorno ambiental, la falta de identidad ciudadana y de arraigo de los nuevos ocupantes, el gran mercado que representan cerca de ocho millones de pobladores, entre otros, han contribuido en alguna forma a magnificar las situaciones de riesgo que tiene la capital del país.

Si a estos fenómenos, anteriormente mencionados se agregan algunos ingredientes del pasado como la situación política del país, que converge en la capital, la poca o ninguna planeación a mediano y largo plazo que no tuvo la ciudad en el cercano pasado, el manejo político burocrático de las empresas de servicios, el desmesurado crecimiento de la ciudad hacia lugares vulnerables, el acelerado deterioro del componente verde, la excesiva centralización y la falta de compromiso del funcionario público con su ciudad, se obtiene como resultado una ciudad-capital altamente vulnerable a situaciones de emergencia.

## ***Prevención de desastres en Santafé de Bogotá***

La situación expuesta anteriormente, condujo al Concejo de la capital en el año 1.987 a promulgar el Acuerdo 11, donde se establecen los parámetros primarios para crear una Oficina y un Fondo para prevenir y atender emergencias.

Sin embargo esto no cristalizó hasta 1.990 año en que el Alcalde del momento, Doctor Juan Martín Caicedo firmó el Decreto

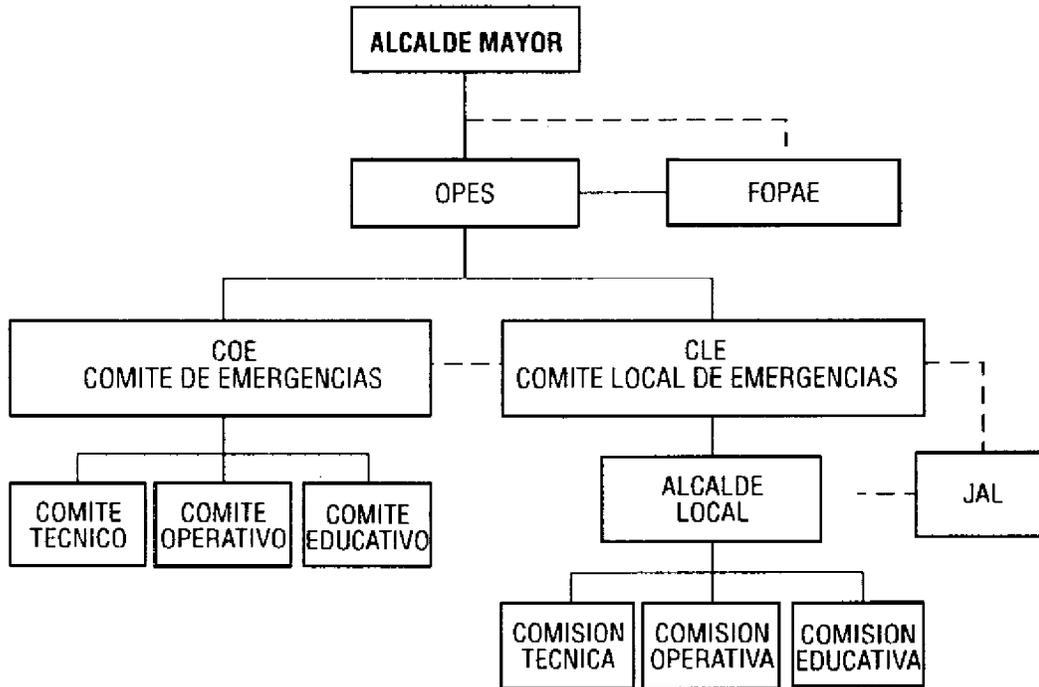
652, en el que se establecía y reglamentaba la creación de la Oficina y el Fondo para Prevención y Atención de Emergencias de Bogotá, pero aunque el propósito primario y la intención le daban vida jurídica a las dos Entidades, solamente en Enero de 1.992 comenzó a operar el esquema que hoy existe.

Las dos, la Oficina para Prevención de Emergencias, OPES, y el Fondo para Prevención y Atención de Emergencias FOPAE, forman parte del Sistema Nacional de Preven-

ción y Atención de Desastres, y son la cabeza del denominado Sistema Distrital para Prevención de Desastres. (Ver organigrama anexo).

OPES y FOPAE, como varias entidades de carácter distrital nacieron sin plan, solo existía la intención de generar un proceso de coordinación de las situaciones de emergencia que se presentaran en la ciudad, para así cumplir con la filosofía del Decreto 919 de 1.990 relacionada con la inclusión de la

**SISTEMA DISTITAL PARA LA PREVENCION Y ATENCION DE EMERGENCIAS**



**Comité Técnico:** Departamento Administrativo de Planeación Distrital, Caja de Vivienda Popular, Secretaría de Salud, EEB, EAAB, Defensa Civil, Cuerpo Oficial de Bomberos, SOP, Cruz Roja Colombiana, Secretaría de Gobierno, Consejo Colombiano de Seguridad, DAAC, DAMA, HIMAT, ECOPEPETROL Y SENA.

**Comité Operativo:** Secretaría de Gobierno, EAAB, EEB, Secretaría de Salud, STT, Defensa Civil, DABS, Cuerpo Oficial de Bomberos, Secretaría de Obras Públicas, Policía Metropolitana, Cruz Roja Colombiana, Ejército Nacional, Departamento Administrativo de Acción Comunal, EDIS, GARUN y Gas Natural.

**Comité Educativo:** Secretaría de Educación, DAMA, Policía Metropolitana, Defensa Civil, Cruz Roja Colombiana, Cuerpo Oficial de Bomberos, Scout, IDRD.

prevención de emergencias en las políticas de desarrollo<sup>1</sup>.

Así, en los primeros meses del noventa y dos (1.992) se elabora el Plan Integral de Prevención y Atención de Desastres PAD, que como resultado de un programa dirigido por la OPES, y financiado por el FOPAE fue tomado por el Alcalde Mayor del momento Doctor Jaime Castro como parte de lo que sería su Plan de Desarrollo, denominado "Prioridad Social". Este PAD es hoy parte del Plan de Desarrollo de la Capital del país, y se debe ejecutar durante los años 1993 a 1995.

En cuanto al aspecto administrativo, como muchas de las iniciativas que surgen de una necesidad, el proyecto debió asumir gran parte de la problemática que tiene la administración de una ciudad: un Código Fiscal rígido y obsoleto, y una excesiva burocracia entre otros.

Por estas razones y tomando el ejemplo del Fondo Nacional de Calamidades, entidad similar al FOPAE pero a nivel nacional, se previó que los fondos destinados por el distrito a este fueran manejados a través de una fiducia, con el fin de mantener la posibilidad de contratación ágil, sencilla y transparente, lo cual es absolutamente necesario para cumplir con la ciudad en situaciones críticas.

De manera simultánea, el Concejo Distrital por Acuerdo le asigna al FOPAE, el medio por ciento (.5 %) de los ingresos de la Administración Central, cifra que para 1.994 es del orden de los mil seiscientos millones de pesos (\$ 1.600.000.000.00).

---

<sup>1</sup> Decreto 919 de Mayo 1 de 1989 por el cual se reglamenta el Sistema Nacional para la prevención y atención de Desastres de Colombia.

Esta cifra comparada con las necesidades reales de la ciudad parece irrisoria, sin embargo las políticas de descentralización, fortalecimiento de las Juntas Administradoras Locales JAL, y destinación de recursos a las localidades, han permitido que se promueva el criterio de la cofinanciación de proyectos, canalizados a través de las Alcaldías Locales, utilizando los Comites Locales de Emergencia CLE.

Estos equipos interinstitucionales propios de cada localidad de Santafé de Bogotá, deben elaborar un inventario de amenazas y una evaluación de su capacidad para responder ante una emergencia, con el objeto de delimitar los problemas de mayor trascendencia para cada localidad junto con las posibles alternativas de solución.

Así se pretende establecer en el tema de las emergencias una metodología clara para dimensionar la situación de la ciudad al respecto e inducir tanto a los alcaldes locales como a las Juntas Administradoras Locales JAL a incluir las iniciativas resultado de tal ejercicio en sus planes de desarrollo, en la medida que sean resultado de un trabajo interinstitucional, concertado con la comunidad que se traduzca en propuestas factibles técnica, económica y políticamente y en forma primordial viables socialmente.

### ***EL Plan Integral de Prevención y Atención de Desastres de Santafé de Bogotá PAD***

Una ciudad como Bogotá, requería de una estrategia que lograra el respaldo político suficiente para ser apoyada, ante un tema que por las cifras y la excesiva recurrencia resultaba candente, fue así como se inició el estudio básico de la ciudad, basándose en

principio en la experiencia y conocimiento de los sectores operativos de las diversas entidades que operan en ella. Esta estrategia permitió el fortalecimiento operativo general de la ciudad, y el inicio de la coordinación interinstitucional, base sobre la cual se inició el trabajo.

El PAD, es para Bogotá en prevención de desastres una serie de iniciativas resultado de un estudio primario de necesidades reales de la ciudad, las cuales nacieron a través de una consultoría que trabajó directamente con la OPES durante seis meses, en los cuales se evaluó lo existente en la ciudad, en las diversas entidades que por una u otra razón debían intervenir, y en la evaluación de documentos y planes existentes en otras ciudades del país y del exterior.

De esta manera nació un documento que contiene además de un diagnóstico de la situación de la ciudad, una serie de iniciativas que se han convertido en proyectos, y que apuntan a fomentar en las diversas entidades la realización de programas o proyectos, que en la medida que la OPES los impulsa, las entidades involucradas los van asumiendo como propios.

Además el PAD como parte del Plan de Desarrollo de la ciudad genera la necesidad de evaluación de la gestión, no solo de la OPES y del FOPAE, sino de otras entidades que tienen el deber de responder ante las situaciones que en muchos casos por su recurrencia, podría pensarse son de alta peligrosidad. El PAD esta basado en cuatro elementos que conforman su estrategia global

**Planificación**, donde se pretende integrar la planificación territorial y urbana de la ciudad con el Sistema de Prevención y Atención de Desastres, incluyendo aspectos normativos, instrumentales y presupuestales.

**Proyectos Sectoriales**, donde se tomaron siete sectores como son Vivienda, Ambiental, Infraestructura, Salud, Educación, Industrial y Tecnológico y Tránsito y Transportes. En cada una de estas áreas se definieron algunos proyectos o programas prioritarios.

**Consolidación del Sistema**, donde se pretende manejar criterios de fortalecimiento del sistema operativo, buscando siempre la descentralización, y la integración del Sistema Distrital con el Sistema Nacional de Prevención y Atención de Desastres.

**Estudios y Evaluación**, que comprende todas las actividades que lleven a la mitigación de las amenazas que pesan sobre la ciudad, avanzando en el conocimiento y tratamiento de la vulnerabilidad, centrándose en las principales amenazas, es decir eventos sísmicos, deslizamientos, inundaciones, incendios y siniestros de origen tecnológico.

La materialización de los proyectos que conforman el PAD se fortalece continuamente en el nivel nacional e internacional, debido a su presencia en Plan de Desarrollo de la ciudad, y a contar con la posibilidad de acceder a recursos a través del FOPAE, que permiten promover iniciativas con el concurso no solo de entidades nacionales, sino también internacionales.

Vale la pena destacar algunos proyectos que se encuentran en ejecución:

**Sistema Integral de Información Geográfica en Prevención de Desastres**; proyecto que utilizando información recogida por la OPES y la existente en diversas entidades viene desarrollando un conjunto de mapas que delimitan las zonas de riesgo de acuerdo a cada amenaza, ubicación de recursos para apoyo en emergencia (Hospitales, estaciones de bomberos, lugares de concentración masiva) convirtiéndose en un

elemento útil para la toma de decisiones en prevención, planificación y atención de emergencias.

**Sistema Unificado de Manejo de Emergencias, SUME** es la metodología para atención de emergencias en Santafé de Bogotá, resultado de un trabajo interinstitucional de los sectores operativos de diversas entidades distritales y del orden nacional durante año y medio, que llevó al establecimiento de procedimientos operativos normalizados, y al de guías tácticas que se elaboraron para afrontar varios tipos de eventos.

**Central de Comunicaciones de Emergencia**, complemento del sistema SUME, que busca unificar hacia un próximo futuro una central dinámica de operaciones en la que participen todas las entidades distritales.

**Central de Reserva** que mantiene equipos sofisticados susceptibles de ser utilizados en situaciones críticas, como explosímetros, gasómetros, colchones inflables y otros para remoción de estructuras colapsadas, tanques de agua susceptibles de utilizar como reserva, y herramientas y elementos especializados de diversa índole.

**Capacitación del Sistema Operativo**, que busca unificar todos los estamentos dedicados a la función operativa, mediante el establecimiento de dieciséis diferentes cursos, y con el que se aspira capacitar a cerca de dos mil quinientos expertos en los temas necesarios para prevenir y atender emergencias, estas personas serán principalmente funcionarios de entidades distritales, y del nivel operativo de otras como la defensa Civil, la Cruz Roja, Bomberos, Policía etc.

**Programa de Microzonificación Sísmica de la ciudad** del que deben salir pautas que serán utilizadas como instrumentos para el desarrollo urbano de la ciudad, pues consiste

en el estudio por secciones del comportamiento del suelo bogotano ante un movimiento sísmico para lograr establecer los usos del suelo de acuerdo a los resultados obtenidos. Este proyecto, realizado con el concurso del Fondo Nacional de Calamidades, generará un conjunto de medidas que deberán tomar Planeación Distrital, Secretaría de Obras, las diversas empresas de servicios públicos, y por supuesto la OPES y el FOPAE.

**Proyecto de Manejo de Riesgos Tecnológicos, Químicos, Industriales y de Combustibles**, que con colaboración de empresas privadas como Mobil, Esso, Texaco, Terpel, Ecopetrol etc, busca tener un conocimiento de los riesgos de este tipo, elaborando planes concertados a mediano y largo plazo que permitan a la ciudad un manejo y control mas actuales y técnicos de los riesgos mencionados.

**Mitigación de la Vulnerabilidad Hospitalaria** busca establecer en coordinación con la Secretaría de Salud un plan que conlleve a obtener en mediano y corto plazo un sistema de salud menos vulnerable contando con asesoría de agencias internacionales como la OMS y OPS.

**Proyecto Integral de Educación**, consistente en el estudio de contenidos y mecanismos para impartir instrucción sobre los diferentes aspectos de la prevención y atención de desastres, a los cuatro niveles escolares, pre-escolar, primaria, secundaria y superior, que junto con los docentes se han identificado como grupos objetivo en Santafé de Bogotá.

Estos y otros proyectos que se desarrollan en la Capital del país a través de la OPES y el FOPAE con el concurso de todas las entidades distritales, nacionales, e internacionales, buscan llevar a la ciudad en mediano plazo, es decir 10 años, a ser una de las ciudades de

Suramérica con mejor preparación para prevenir y atender emergencias.

## ***Conclusiones***

Resulta conveniente analizar la estrategia que se ha venido utilizando en Bogotá. Se partió del principio de la obtención de espacio político, lo cual no consiste únicamente en obtener el visto bueno de parte del Alcalde Mayor y del Concejo, que se logró al integrar el PAD al Plan de Desarrollo "Prioridad Social", hoy Acuerdo 31 de 1.992, sino también en lograr que dicho Plan contuviese el principio básico de cumplimiento con la comunidad.

Sin embargo un excelente plan en prevención y atención de emergencias no logra el éxito que persigue si los objetivos de carácter inmediato y urgente que presenta la atención de emergencias no pueden ser alcanzados. En Santafé de Bogotá se maneja el criterio de la integración, no solo con fines de planificación, sino también para dar solución a problemas complejos que suelen presentarse y los cuales no siempre están ligados directamente al Plan de Desarrollo.

Valdría la pena enumerar el caso sucedido con un supuesto escape de gasolina que se produjo en un barrio del norte de la ciudad. Aunque dentro del PAD se encuentra mencionado el tema del riesgo tecnológico como proyecto, al momento de recibirse la noticia este aún no tenía la debida sustentación para ser asumido, aunque dentro de los planes de la OPES se encontraba previsto para iniciarse en 1.994. Sin embargo la coyuntura presentada facilitó que se reunieran en torno al problema las entidades públicas y privadas que tenían afinidad en el tema, logrando así la atmósfera propicia para trabajar en forma interinstitucional.

Se dio así el espacio que necesitaba la administración para lograr la solución de un problema que específicamente no se encuentra dentro del PAD. Este tema y la interacción que se requiere para solucionar un caso de esta naturaleza llevó necesariamente a la planificación, y a la concepción de una estrategia que permitiera obtener resultados concertados hasta donde fuera posible.

Hoy, luego de casi un año de reuniones, en muchos casos críticas por su complejidad, el resultado ha llevado al establecimiento del **Comité Asesor de Riesgos Industriales**, que pretende trascender sobre lo escrito, buscando aumentar el nivel de compromiso, y los alcances esbozados en el PAD, superando el tema de la emergencia.

Se podría deducir que la concepción de un sistema dinámico de prevención y atención de emergencias y desastres como el existente en Bogotá, tendrá éxito en la medida en que se logre un trabajo interinstitucional, y un debido plan de trabajo elástico que permita acceder con posibilidades de solución a todas las situaciones que surjan al rededor del tema.

## ***Referencias Bibliográficas***

- Decreto 919 de 1989: Sistema Nacional de Prevención y atención de Desastres. Presidencia de la República.
- Acuerdo 11 de 1987: Creación del Fondo para Prevención y Atención de Desastres de Santafé de Bogotá FOPAE
- Decreto 652 de Noviembre de 1990: Reglamentación del Fondo para Prevención y Atención de Desastres de Santafé de Bogotá FOPAE
- Inventario de asentamientos en riesgo. Planeación Distrital de Bogotá. 1991