

PROPUESTA DE MEDIDAS PARA LA GESTIÓN Y CONTROL DE EVENTOS QUE SIGNIFICAN AGLOMERACIONES DE PÚBLICO CON FINES DE REGLAMENTACIÓN EN EL ÁMBITO TERRITORIAL

NELSON ADRIÁN HERNÁNDEZ MARULANDA



Universidad[®]
Católica
de Manizales

Obra de Iglesia
de la Congregación



Dominicas de
La Presentación

Propuesta de medidas para la gestión y control de eventos que significan aglomeraciones de público con fines de reglamentación en el ámbito territorial

NELSON ADRIÁN HERNÁNDEZ MARULANDA

Universidad Católica de Manizales
Facultad de Ingeniería y Arquitectura
Especialización en Prevención, Atención y Reducción de Desastres
2018

Propuesta de medidas para la gestión y control de eventos que significan aglomeraciones de público con fines de reglamentación en el ámbito territorial

NELSON ADRIÁN HERNÁNDEZ MARULANDA

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

Asesor: Rogelio Pineda Murillo
Magister en Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente
Doctorando en Geografía

Universidad Católica de Manizales
Facultad de Ingeniería y Arquitectura
Especialización en Prevención, Atención y Reducción de Desastres
Agosto de 2018

Tabla de Contenido

RESUMEN	7
1. INTRODUCCIÓN	8
2. PROBLEMA	9
3. JUSTIFICACIÓN	10
4. OBJETIVOS	12
4.1 Objetivo General	12
4.2 Objetivos Específicos	12
5. CONTEXTO GEOGRÁFICO	13
6. MARCO REFERENCIAL	15
6.1 Marco teórico	15
6.2 Marco histórico	18
6.3 Marco legal	20
6.4 Marco Conceptual	23
7. METODOLOGÍA	42
8. RESULTADOS Y DISCUSIÓN	44
8.1 Variables para caracterizar las aglomeraciones de público	44
8.2 Gestión y control de las aglomeraciones de público	53
9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	77
10. BIBLIOGRAFÍA	81

RESUMEN

La presente monografía se basó en el desarrollo de una propuesta de medidas para la gestión y control de eventos que significan aglomeraciones de público con fines de reglamentación en el ámbito territorial.

Específicamente, para evitar las emergencias asociadas a estos eventos, los esfuerzos de las autoridades locales han sido insuficientes en el momento de llevar las normas nacionales al contexto territorial.

Para ello, el presente trabajo caracterizó las aglomeraciones de público como escenarios de riesgo de desastres y determinó los aspectos más importantes para su gestión y control.

El trabajo estuvo enmarcado en el tipo de investigación documental de la información, consultada en normas y publicaciones nacionales e internacionales, en la validación de información con expertos nacionales, representantes de las principales autoridades vinculadas a la política pública en materia de aglomeraciones de público, así como la aplicación del conocimiento y la experiencia del propio autor.

De esta manera se plantearon una serie de recomendaciones que sientan las bases para que las autoridades territoriales puedan desarrollar procesos de reglamentación locales para la realización de eventos que significan aglomeraciones de público complejas.

Palabras Claves: Aglomeración, Evento, Escenario, Público, Reglamentación, Plan.

1. INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de monografía se refiere a una propuesta de medidas para la gestión y control de eventos que significan aglomeraciones de público con fines de reglamentación en el ámbito territorial. Se entiende por aglomeraciones de público toda reunión de un número plural de personas y se caracterizan por ser previamente organizados, respondiendo a factores de modo, tiempo y lugar.

La problemática alrededor de este tema se centra en las dificultades que presentan las autoridades locales para comprender mejor cómo se gestionan y controlan este tipo de eventos, así como definir normas para autorizar su realización.

De esta manera, el presente trabajo propone caracterizar los eventos que significan aglomeraciones de público como escenarios de riesgo de desastres en Colombia y hace recomendaciones generales para la correcta gestión y control de estos eventos en el nivel territorial.

2. PROBLEMA

Los eventos que significan aglomeraciones de público son actividades que con o sin ánimo de lucro se han hecho populares y más frecuentes. Registran cada vez altas cifras de espectadores en los municipios de Colombia y, en condiciones incontroladas, pueden significar riesgo de desastre o afectaciones de alto impacto local.

Para evitar las emergencias asociadas a estos eventos, en los últimos años el gobierno nacional ha promovido normas destinadas a su reglamentación. No obstante, los esfuerzos de las autoridades locales han sido insuficientes en el momento de llevar estas normas al contexto territorial.

Esta realidad hace preciso analizar los eventos de aglomeración de público como escenarios de riesgo de desastres y determinar y comprender sus principales características. De esta manera se puede brindar la información suficiente para que las autoridades municipales y distritales puedan elaborar su propia reglamentación respecto a la gestión y el control de las actividades que se desarrollan en sus respectivas jurisdicciones.

En virtud de lo anterior, el presente trabajo de monografía planteó como pregunta de investigación: ¿Qué medidas se pueden proponer para la gestión y control de eventos que significan aglomeraciones de público con fines de reglamentación en el ámbito territorial?

3. JUSTIFICACIÓN

Todos los eventos que involucran aglomeraciones de público, planeados y promovidos bajo la responsabilidad de una organización y que se desarrollan con autorización de las autoridades en condiciones de tiempo, modo y lugar, son actividades consideradas generadoras de riesgo de desastre para la sociedad, en virtud del artículo 42 de la Ley No. 1523 (2012), reglamentado mediante el Decreto No. 2157 (2017).

Esta condición representa un desafío para las autoridades municipales pues tienen la obligación de implementar medidas que regulen estas actividades en sus territorios.

A partir de ahí, y desde el punto de vista práctico, este trabajo representa una oportunidad importante para las administraciones y los consejos municipales y distritales de gestión del riesgo de desastres, de comprender mejor cómo gestionar y controlar las aglomeraciones de público como escenarios de riesgo de desastre y abordar con precisión las dificultades que actualmente se presentan en la aplicación de la normatividad nacional frente al tema.

A nivel metodológico, a través del presente trabajo se pretende aportar diferentes conceptos que pueden orientar y facilitar procesos de implementación de medidas dirigidas a la autorización y realización de eventos seguros para el público.

Finalmente, el trabajo es de importancia para el propio autor, puesto que servirá para poner en práctica su experiencia y los conocimientos adquiridos en la Especialización, en relación con la implementación de la política pública de gestión del riesgo de desastres en el nivel territorial.

4. OBJETIVOS

4.1 Objetivo General

Proponer medidas de gestión y control de eventos que significan aglomeraciones de público con fines de su reglamentación en el ámbito territorial de los municipios en Colombia.

4.2 Objetivos Específicos

- Caracterizar las aglomeraciones de público como escenarios de riesgo de desastres.
- Determinar los aspectos más importantes para la gestión y control de las aglomeraciones de público.
- Sentar las bases para que las autoridades territoriales reglamenten las actividades que significan aglomeraciones de público.

5. CONTEXTO GEOGRÁFICO

El presente trabajo se enfoca en los distritos y municipios del país, como entidades territoriales fundamentales de la división político-administrativa del Estado, con autonomía fiscal, política y administrativa, y cuyas autoridades conocen mejor las realidades locales y, por ello, tienen las facultades para atender las necesidades del territorio y de sus habitantes.

Los alcaldes tienen las competencias para conservar la seguridad y la tranquilidad en el ámbito de su jurisdicción, y para ello están obligados a proponer e implementar procesos de planificación del desarrollo local y de ordenamiento territorial, entre otros instrumentos de la gestión pública, integrando procesos sociales como el de la gestión del riesgo de desastres.

Por otro lado, los habitantes del territorio pueden hacer uso de su libertad pública de reunirse y concurrir temporalmente en un mismo lugar, ya sea con fines de entretenimiento o para la expresión cultural o de opiniones. Estas aglomeraciones son cada vez más comunes y frecuentemente proporcionales al tamaño de los municipios en los que se desarrollan.

De esta manera, sin la correcta gestión o las medidas adecuadas de control, las aglomeraciones podrían alterar el orden público o poner en peligro a las personas, bienes y medio ambiente.

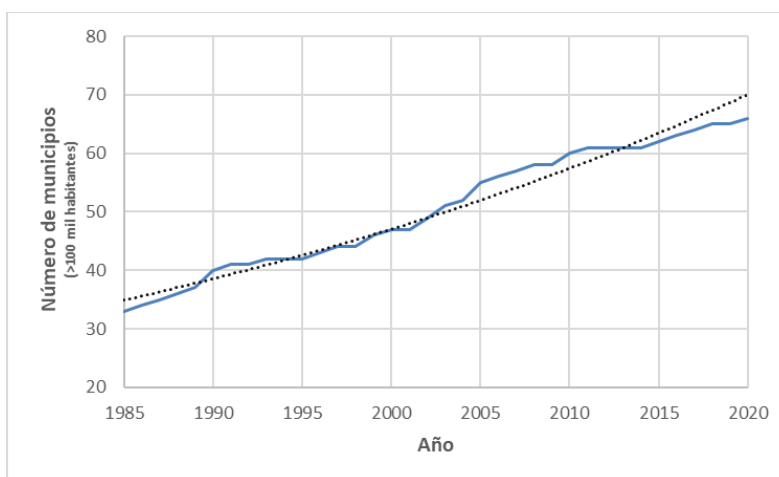
Si bien es cierto que en Colombia no existen leyes que regulen el derecho de reunión, las autoridades municipales y distritales sí están obligadas a implementar normas que garanticen la planeación y desarrollo seguro de los eventos que convoquen tales aglomeraciones.

6. MARCO REFERENCIAL

6.1 Marco teórico

Tal y como se observa en el mundo y la región durante los últimos años, en Colombia la población está migrando del campo a la ciudad. “Alrededor del 81% del territorio nacional aumentó la población en cabeceras municipales” (Contreras Ortiz, 2017, pág. 21). Esta creciente urbanización ha aumentado las densidades poblacionales, especialmente en las principales ciudades del país. Según la proyección del DANE, el número de ciudades con población superior a 100 mil habitantes pasará de 35 en 1985 a 65 en el 2020 (Figura 1).

Figura 1. Número de municipios con población superior a 100 mil habitantes.



Fuente: Elaboración propia.

Quizá por efecto del desarrollo económico que significa una ciudad creciente, suele observarse que sus habitantes hacen una mayor inversión en actividades

culturales, de ocio y esparcimiento, llevando a cabo la proliferación de eventos públicos con una alta convocatoria de personas. Las propias administraciones municipales destinan recursos de sus presupuestos anuales para la promoción y desarrollo de eventos con fines de bienestar social; de igual manera que las empresas, “como elementos clave para sus estrategias de marketing y promoción de la imagen” (Bowdin, O’Toole, Allen, Harris, & McDonnell, 2006, pág. 3).

En el presente siglo, los eventos de aglomeración de público han dejado de ser únicamente actividades de ocio y de uso del tiempo libre con fines de distracción para, además, convertirse en una industria que ofrece oportunidades de negocios para muchos. Hasta una fiesta de grado o un matrimonio pueden significar la contratación de los mismos servicios que se requieren para un gran evento deportivo o un acto cultural (alimentación, equipos audiovisuales, lugar o escenario, logística, etc.). Estas actividades hoy en día se han convertido en importantes fuentes económicas para muchas familias. Quizá por ello, en parte, la industria del entretenimiento ha aumentado, en especial, en las ciudades intermedias y capitales del país. El crecimiento exponencial de nuevos centros comerciales también hace parte de este fenómeno social.

Así las cosas, los colombianos, frente a las actividades de entretención, estamos asistiendo e invirtiendo cada vez menos en eventos propios del ciclo de vida humano y familiar (cumpleaños, asados, paseos de olla) o comunitario (bazar, quermés, encuentros deportivos en el barrio).

Las aglomeraciones de público, además de dar origen a una industria de entretenimiento que evoluciona y se fortalece, brindando una amplia gama de servicios de promoción y desarrollo; también conllevan a la generación de nuevos riesgos, asociados – entre otros factores - a la vulnerabilidad física de las instalaciones donde se desarrollan y a la dinámica colectiva del público que asiste.

Volviendo la mirada hacia la responsabilidad de evitar que los riesgos asociados a este tipo de eventos se materialicen en emergencias o desastres, la Ley de Gestión del Riesgo de Desastres en su artículo 12 señala que las principales medidas las deben de tomar las autoridades locales. Para ello, los alcaldes están investidos con las competencias necesarias para conservar la seguridad, la tranquilidad y la salubridad en el ámbito de su jurisdicción (Ley No. 1523, 2012).

De igual manera, los organizadores de actividades que significan aglomeraciones de público, sea de naturaleza privada o pública, o la propia comunidad, tienen la obligación de desarrollar y ejecutar los procesos de gestión del riesgo de desastres, en el marco de sus competencias, su ámbito de actuación y su jurisdicción.

Finalmente, la responsabilidad la comparten las propias personas que asisten a estas actividades, quienes, según la misma Ley, deberán actuar con precaución, solidaridad, autoprotección, tanto en lo personal como en lo de sus bienes, y acatar lo dispuesto por las autoridades” (Artículo 2).

6.2 Marco histórico

En 2007, la entonces Dirección de Prevención y Atención de Desastres (DPAD), hoy Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres, en el 'Plan Nacional de Emergencia y Contingencias para Eventos de Afluencia Masiva de Público' afirmó lo siguiente:

Para Colombia, los eventos de afluencia masiva de público son una constante en el devenir sociocultural de sus habitantes y comunidades, cada región presenta una categorización típica de éstos encontrándose que algunos eventos son predominantes para todo el territorio nacional y otros se consolidan como particulares para una región o lugar específico (pág. 6).

Durante las últimas décadas y desde que se tiene registro, algunas de estas actividades han provocado emergencias significativas con costo de vidas humanas, heridos y pérdidas materiales. La mala planificación del empresario o promotor de la actividad, el comportamiento colectivo del público, la falta de gestión y control de las autoridades, o alguna falla en la infraestructura de la instalación donde se realiza el evento, han sido las principales causas de desastres por aglomeraciones. En la Tabla 1 se presentan los eventos más destacados en la historia reciente de Colombia.

Tabla 1. Principales emergencias por aglomeraciones de público en Colombia.

<i>Fecha</i>	<i>Ciudad</i>	<i>Evento</i>
20 de enero de 1980	Sincelejo	Colapso por inestabilidad en la estructura de las corrales y el sobrecupo de asistentes. 400 muertos y más de 2.000 heridos.
8 de noviembre de 1981	Ibagué	Una de las barandas de la tribuna occidental cedió y se fue al piso. Una mole de 50 Ton cayó sobre los espectadores dejando 19 muertos y 45 heridos.
17 de noviembre de 1982	Cali	Un grupo de hinchas borrachos orinó sobre los espectadores del nivel inferior. En la confusión murieron 22 personas y más de 200 resultaron heridas.
18 de febrero de 1989	Honda	Sobrecupo y falla estructural en Plaza de Toros provisional. 7 muertos y 50 heridos.
06 de abril de 1994	Villavicencio	Colapso de pared en estadio durante entrenamiento de la selección Colombia. 1 niño muerto y 17 heridos.
16 de agosto de 1996	Barranquilla	Estampida al ingreso del estadio para asistir al concierto de Shakira, provoca la muerte de 3 personas y más de 40 heridos.
28 de septiembre de 2001	Medellín	En la Discoteca Afrika se desplomó parte del segundo piso, dejando 2 muertos y 83 heridos.
25 de enero de 2003	Bogotá	Avalancha humana en evento religioso. 35 heridos.
26 de junio de 2006	Bogotá	Riñas entre hinchas en partido de final de fútbol colombiano. Más de 224 lesionados.

Fuente: Elaboración propia, tomado del Plan Nacional de Emergencia y Contingencias para Eventos de Afluencia Masiva de Público (2007), pág. 22-26.

Por otro lado, el Ministerio de Salud y de la Protección Social (MSPS, 2016) afirma que:

(...) los grandes eventos desarrollados durante los últimos 60 años en el país, permite visualizar los cambios en las dinámicas de los eventos de afluencia masiva, donde la diversificación de los mismos originó inicialmente una sectorización por afinidad del público asistente con éstos, y en algunos casos

el uso indebido de los escenarios existentes, que en su mayoría corresponden a expectativas deportivas, como es el caso de los estadios y coliseos. También se empezó a manifestar el desborde de la euforia de la afición deportiva y de los espectáculos musicales como forma predominante, acompañados de otras expresiones como teatro callejero y marchas, en las ciudades principales del país (pág. 14).

6.3 Marco legal

El derecho de reunión se definió en el artículo 37 de la propia Constitución: “Toda parte del pueblo puede reunirse y manifestarse pública y pacíficamente. Sólo la ley podrá establecer de manera expresa los casos en los cuales se podrá limitar el ejercicio de este derecho” (Constitución Política de Colombia, 1991). Pero solo hasta 2007, durante la presidencia del Dr. Álvaro Uribe Vélez, el Gobierno Nacional expide la normatividad específica a los entonces denominados “Eventos de Afluencia Masiva de Público”. Mediante el Decreto No. 3888 (2007)¹, que adoptó el Plan Nacional de Emergencia y Contingencia para Eventos de Afluencia Masiva de Público y se conformó una Comisión Nacional Asesora de Programas Masivos. De igual manera, se dieron los lineamientos para la realización de este tipo de eventos e indicó la autoridad competente para aprobar su realización.

¹ Hoy derogado tácitamente por la Ley 1801 de 2016.

Posteriormente, y para regular el desarrollo de los torneos de fútbol profesional y garantizar la seguridad de los asistentes a los partidos, mediante la Ley No. 1270 de 2009 se creó la 'Comisión Nacional para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol', y el Decreto No. 1717 de 2010, que adoptó el 'Protocolo para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol', aplicables a la organización y desarrollo de todos los partidos correspondientes a los torneos organizados por la Federación Colombiana de Fútbol (FCF) y la División Mayor del Fútbol Colombiano (Dimayor).

De igual manera, en 2011 la Ley de Espectáculos Públicos (Ley No. 1493), posteriormente reglamentada por el Decreto No. 1258 (2012), adoptó las medidas para formalizar, fomentar, formalizar e impulsar el sector del espectáculo público de las artes escénicas. También racionalizó los requisitos y trámites y facultades de vigilancia y control de los espectáculos públicos de las artes escénicas para escenarios habilitados y no habilitados. La Ley No. 1493 (2011) definió los espectáculos públicos de las artes escénicas como:

(...) las representaciones en vivo de expresiones artísticas en teatro, danza, música, circo, magia y todas sus posibles prácticas derivadas o creadas a partir de la imaginación, sensibilidad y conocimiento del ser humano que congregan la gente por fuera del ámbito doméstico (Artículo 3°, numeral a).

Y dejó claro cuáles otros eventos no entran en la categoría:

(...) los cinematográficos, corridas de toros, deportivos, ferias artesanales, desfiles de modas, reinados, atracciones mecánicas, peleas de gallos, de perros, circos con animales, carreras hípicas, ni desfiles en sitios públicos con el fin de exponer ideas o intereses colectivos de carácter político, económico, religioso o social (Artículo 3°, parágrafo 1°).

En agosto de 2012, ya en el marco de un recientemente creado Sistema Nacional de Gestión de Riesgo de Desastres, la Ley General de Bomberos de Colombia (Ley No. 1575, 2012) en su artículo 43 estableció que “(...) En aquellos eventos masivos o aglomeraciones de público que la citada reglamentación lo estipule, será obligatorio el concepto positivo del Cuerpo de Bomberos Oficial, o en su defecto el Voluntario de la respectiva jurisdicción, para la realización del mismo”.

Finalmente, el Código Nacional de Policía y Convivencia (Ley No. 1801, 2016), estableció 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” (artículo 47). De igual manera, categorizó los eventos de acuerdo con el nivel de riesgo que pueden representar, y señaló 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” (artículo 48).

En el siguiente año, la Corte Constitucional mediante la Sentencia C-233 (2017) declara inexecutable éstos y los demás artículos del Título VI del Libro Segundo del Código de Policía, por violación de la reserva de Ley Estatutaria establecida en el literal a) el artículo 152 de la Constitución Política; y determinó que los efectos de esta declaración fuesen diferidos en un término no mayor al agotamiento de las siguientes dos legislaturas, es decir, hasta antes del 20 de junio de 2019.

Otras normas específicas para los eventos de aglomeración de público son: la Ley No. 916 de 2004, que estableció el Reglamento Nacional Taurino; y la Ley No. 1225 de 2008, que regula el funcionamiento y operación de los parques de diversiones, atracciones o dispositivos de entretenimiento, atracciones mecánicas y ciudades de hierro, parques acuáticos, temáticos, ecológicos, centros interactivos, zoológicos y acuarios.

6.4 Marco Conceptual

6.4.1 Definición

Se denomina ‘Aglomeración de Público’ a toda reunión de un número plural de personas producto de una convocatoria individual o colectiva (Ley No. 1801, 2016). En ese sentido, las condiciones de tiempo, modo y lugar para que la aglomeración de público sea objeto de permiso y supervisión de las autoridades, han sido las siguientes:

- La actividad es planificada.

- Convoca y concentra a un grupo de personas.
- Se desarrolla en un lugar definido.
- Está bajo la responsabilidad de una organización, con la gestión y el control necesarios para su realización.

6.4.2 Fases de desarrollo

Los eventos que significan aglomeraciones de público contemplan como mínimo las siguientes fases de desarrollo (DPAD, 2007), lo que ha facilitado el control y la observación de las autoridades: Montaje/Preparación, Preingreso, Ingreso, Presentación, Salida, Reacondicionamiento.

6.4.3 Factores de riesgo

Debido a su naturaleza, los eventos que involucran aglomeraciones de público representan riesgos de seguridad humana y de desastre para la sociedad, por ello, las autoridades distritales y municipales suelen reglamentar las condiciones y requisitos para su realización. En virtud de lo establecido en el Artículo 42 (Ley No. 1523, 2012), los organizadores de estas actividades están obligados a implementar acciones de gestión del riesgo de desastres:

- Identificación y análisis de los riesgos.
- Implementación de medidas de reducción del riesgo.

- Elaboración e implementación de planes de emergencia y contingencia.

Un evento que significa aglomeración de público debe estar bien planificado y organizado, con el fin de anticiparse y prevenir los eventos adversos que puedan ocurrir. Esta responsabilidad recae en el organizador del evento.

6.4.3.1 Amenazas

Tanto en la planeación como en el desarrollo de un evento de aglomeración de público se deben considerar todos los aspectos asociados a la actividad y observar lo que razonablemente se podría esperar que cause daño (HSE, 2000). El organizador del evento y las autoridades locales deben centrarse en las amenazas significativas que podrían ocasionar daños graves o afectar considerablemente a las personas.

En Colombia, el entonces Plan Nacional de Emergencia y Contingencia para Eventos de Afluencia Masiva de Público (DPAD, 2007), adoptado mediante el Decreto No. 3888 (2007), y hoy derogado tácitamente por el Código de Policía (Ley No. 1801, 2016), de manera general había identificado sistemáticamente las amenazas como factores del riesgo, tanto internas como externas, que puedan afectar el lugar del evento donde se desarrolla la aglomeración de público, y el evento mismo (Tabla 2).

De igual manera, recomendó a las autoridades locales identificar las amenazas a partir de registros de eventos anteriores, la opinión de expertos y/o el razonamiento inductivo, considerándolas de acuerdo con su origen: natural, antrópico o tecnológico.

Tabla 2. Principales fenómenos amenazantes en aglomeraciones de público.

Amenaza	Definición
Incendios	Las características de combustibilidad de algunos de los materiales existentes o utilizados en las instalaciones en las cuales se realizan eventos de aglomeración de público representan una posibilidad de incendios que podrían afectar a las personas que en ellas operan y a sus instalaciones. Se considera en este aspecto la inclusión de riesgo eléctrico como agente generador.
Explosiones	Igualmente, la utilización de GAS L.P., para el proceso de preparación de alimentos en los eventos de aglomeración de público, Fuegos Pirotécnicos de exhibición, u otros gases, polvos o fibras que suelen usarse en estos eventos, generan la posibilidad de formación de atmósferas explosivas, o fenómenos de detonación con capacidad de generar daños.
Fallas estructurales	Los esfuerzos normales o anormales a los cuales se someten las estructuras en las instalaciones usadas en los eventos de aglomeración de público, como resultado de la acción de las personas o de los procesos asociados, o por fenómenos naturales como sismos, ventiscas o lluvias, pueden tener la capacidad de generar fallas en dichas estructuras, ya sea por deficiencias en su diseño, construcción o mantenimiento, o por superar la capacidad de esfuerzo para la cual fueron diseñadas.
Atentados terroristas	Debido a las condiciones sociopolíticas y que muchos de los eventos son abiertos a un público heterogéneo, no se descarta como amenaza real que ocurran actos malintencionados de terceros con motivaciones de diverso orden.
Inundaciones	La exposición permanente de los escenarios a las condiciones climáticas de la zona los somete a excesos de agua que pueden inundar tanto las instalaciones como sus alrededores, poniendo en peligro a los asistentes.
Accidentes personales	Las características estructurales y funcionales de algunas instalaciones en donde se realizan eventos, unidas al número, concentración y condiciones de público heterogéneo, representa una amenaza constante para accidentes que involucren riesgo a personas (caídas, atrapamientos, desmayos, etc.). Por otro lado, la exposición permanente a diversas condiciones climáticas tales como sol, tormentas eléctricas, vientos o niebla principalmente, hacen posible en el algún momento el público también pueda afectarse por estas condiciones.

Accidentes de vehículos	El uso de vehículos en algunos eventos, o la realización de estos en zonas expuestas a tráfico, representa una amenaza con capacidad de generar lesiones y daños.
Comportamientos no adaptativos de las personas	La presencia de grandes grupos de personas, la mayoría de las veces con características heterogéneas, la carencia de entrenamiento sobre emergencias, y el comportamiento imitativo presente en los grupos, puede ocasionar que, ante la percepción de un posible peligro, se genere una reacción de comportamientos no adaptativo ante el temor, tal como estampidas, que han demostrado un gran potencial de consecuencias negativas.
Intoxicaciones alimenticias	El expendio y consumo masivo de comestibles en los eventos presentan la posibilidad de intoxicaciones masivas debido a deterioro o contaminación de los alimentos.
Intoxicaciones por gases o vapores tóxicos	El uso de gases o vapores con propiedades peligrosas en el desarrollo de cierto tipo de eventos, o en labores de mantenimiento, puede generar que en forma accidental se presente intoxicación o envenenamiento de personas.
Desordenes / Asonadas	Los problemas de organización, incumplimientos en lo ofrecido, limitaciones en la capacidad de las instalaciones, o actitudes agresivas o descontroladas del público, pueden generar desórdenes graves como estampidas y revueltas con capacidad demostrada de desembocar en un siniestro de magnitud.

Fuente: Elaboración propia, tomado del Plan Nacional de Emergencia y Contingencia para Eventos de Afluencia Masiva de Público (2007) pág. 20-22.

Posteriormente, la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (Ley No. 1523, 2012) definió 'Amenaza' como:

Peligro latente de que un evento físico de origen natural, o causado, o inducido por la acción humana de manera accidental, se presente con una severidad suficiente para causar pérdida de vidas, lesiones u otros impactos en la salud, así como también daños y pérdidas en los bienes, la infraestructura, los medios de sustento, la prestación de servicios y los recursos ambientales (Artículo 4º, numeral 3).

Dentro de ese marco, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), entidad creada en 2011 como unidad administrativa de la Presidencia de la República, encargada de dirigir la implementación de la gestión del riesgo y coordinar el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres en Colombia, publicó la 'Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes' (Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo, 2017) en donde se adoptan y citan – entre otras - las definiciones de amenaza natural, antrópica y tecnológica, elaboradas por Lavell (2007):

Amenaza natural: Peligro latente asociado con la posible manifestación de un fenómeno físico cuya génesis se encuentra totalmente en los procesos naturales de transformación y modificación de la tierra y el ambiente- por ejemplo, un terremoto, una erupción volcánica, un tsunami o un huracán y que puede resultar en la muerte o lesiones a seres vivos, daños materiales o interrupción de la actividad social y económica en general. Suelen clasificarse de acuerdo con sus orígenes terrestres, atmosféricos, o biológicos (en la biosfera) permitiendo identificar entre otras, amenazas geológicas, geomorfológicas, climatológicas, hidrometeorológicas, oceánicas y bióticas (pág. 37).

Amenaza antrópica: Peligro latente generado por la actividad humana en la producción, distribución, transporte y consumo de bienes y servicios y en la construcción y uso de infraestructura y edificios. Comprenden una gama

amplia de peligros como lo son las distintas formas de contaminación de aguas, aire y suelos, los incendios, las explosiones, los derrames de sustancias tóxicas, los accidentes en los sistemas de transporte, la ruptura de presas de retención de agua, etc. (pág. 40).

Amenaza tecnológica: Amenaza relacionada con accidentes tecnológicos o industriales, procedimientos peligrosos, fallos de infraestructura o de ciertas actividades humanas, que pueden causar muerte o lesiones, daños materiales, interrupción de la actividad social y económica o degradación ambiental. Algunas veces llamadas amenazas antropogénicas. Ejemplos incluyen contaminación industrial, descargas nucleares y radioactividad, desechos tóxicos, ruptura de presas, explosiones e incendios (pág. 40).

Sobre el asunto cabe destacar que la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres, al definir el concepto de Amenaza, descarta toda aquella que puede ser de origen antrópico intencional, lo que para los eventos de aglomeraciones de público no puede pasar por desapercibida, pues se trata de un fenómeno común (como el comportamiento no adaptativo de las personas) o de alto impacto (como los atentados terroristas).

6.4.3.2 Vulnerabilidades

Para los eventos que significan aglomeraciones de público, la condición de vulnerabilidad está asociada a la susceptibilidad de las personas y los bienes expuestos y la fragilidad de la infraestructura donde se realiza el evento de ser afectados o de sufrir efectos adversos en caso de que una amenaza se presente.

- ***Vulnerabilidad física y funcional de la infraestructura:***

La vulnerabilidad física está relacionada con la resistencia a las cargas gravitacionales derivadas de la ocupación normal de la estructura (carga viva) y el uso de esta (carga muerta o permanente). En Colombia, por efecto de las normas técnicas de construcción de los escenarios, estas fragilidades se observan únicamente en las edificaciones antiguas y aquellas que no son objeto de vigilancia por parte de las autoridades competentes.

La fatiga de los materiales, el fracturamiento por sobrecargas, falla en techos y cornisas, la corrosión de las juntas y elementos de acero por eventuales filtraciones de agua, son algunos de los elementos que indican el desgaste de una edificación, y en consecuencia en el aumento de la vulnerabilidad (DPAD, 2007).

En nuestra historia reciente han ocurrido emergencias por efecto de la fragilidad estructural de un escenario. Tal es el caso de la mayor tragedia por aglomeración de público registrada en Colombia. Ocurrió en Sincelejo el 20 de enero de 1980, con ocasión de las tradicionales corralejas. El sobrecupo y la inestabilidad de la estructura provocaron

la muerte de cientos de personas (más de 500, según los archivos periodísticos del diario 'El Heraldó') y de un sinnúmero de heridos. Así lo narra el periodista Roberto Llanos en su crónica del 21 de enero de 2018:

Las crónicas de la época narran que “los palcos engalanados” de los que habla la canción de Rubén Darío Salcedo en honor a este festejo tradicional, crujieron de un momento a otro y cayeron al suelo como castillo de naipes, ante la sorpresa de las cerca de 10 mil personas que se apiñaban en los 9.167 metros cuadrados de la plaza Hermógenes Cumplido, en el barrio Mochil (pág. 1).

Por otra parte, la vulnerabilidad funcional responde a los aspectos de funcionamiento del escenario y del propio evento que en él se desarrolla. Estos aspectos están asociados principalmente al tipo, tamaño y duración del evento (HSE, 1999, pág. 18), y al uso de las vías de acceso, espacios de circulación, escaleras, entradas y salidas, así como su iluminación, señalización, aseo y ventilación -dentro y fuera del escenario-, y la disposición de barreras, torres, tarimas, asientos, pantallas de video y demás instalaciones para la producción. La ausencia, el mal uso o la poca eficiencia de estos aspectos de funcionamiento en un evento generan mayor riesgo para los asistentes.

Estas condiciones de vulnerabilidad pueden ser minimizadas en la medida que se sigan las normas técnicas de construcción, instalación y disposición, tanto para la

infraestructura (fija y desmontable) como para los servicios conexos, y se cumpla con los requerimientos que para ello exigen las autoridades de salud, contraincendios, prevención de desastres, sanidad, seguridad y logística.

- ***Vulnerabilidad Social y Cultural:***

Corresponde al comportamiento del público y el nivel de conocimiento que este posee sobre las condiciones de riesgo existentes en el evento. Hechos como la aceptación de la realidad y la toma de responsabilidad son determinantes para la disminución de la vulnerabilidad (DPAD, 2007). En la medida que los asistentes en una aglomeración de público conozcan las amenazas presentes en la actividad y las correspondientes medidas que contribuyan a reducir el grado de exposición, la probabilidad de ocurrencia de un evento adverso será menor.

Por todo lo anterior, la información que se brinda al público antes y durante el desarrollo de la aglomeración, puede influenciar sobre su percepción del riesgo. Todas las publicaciones consultadas coinciden que la información pública es esencial para conservar el orden y buen comportamiento de los asistentes durante el evento. Además, las personas bien informadas son menos propensas a sentirse frustradas, agresivas u obstructivas.

La educación es la herramienta clave para el desarrollo, ya que influye y contribuye a modelar actitudes, conocimientos y destrezas, para que toda persona sepa

que en los eventos de aglomeración de público debe aceptar y adoptar las normas mínimas de respeto a la integridad propia y de la comunidad (DPAD, 2007).

6.4.4 Dinámica colectiva del público

Una aglomeración es, por definición, un grupo de individuos. Still (2014), afirma que:

No podemos saber qué sucede en la mente de un individuo, cómo su estado de ánimo puede moldear su comportamiento. No podemos predecir todos los factores que pueden influir en el comportamiento. La combinación de elementos y composición de multitudes lo convierte en un problema analíticamente intratable (pág. 99).

La psicología y el comportamiento de la aglomeración se han estudiado durante décadas. Sin embargo, la controversia hasta ahora es acerca de los factores de movimiento y las formas de controlar a una multitud. Ammar (2007) expresa que “El principio de la teoría de Sigmund Freud sobre el comportamiento de multitudes es que las personas que están en la multitud actúan de manera diferente hacia las personas que aquellos que piensan individualmente” (pág. 527). El peligro es que, según esta teoría, una persona puede seguir el comportamiento de los demás y ser menos consciente de la verdadera naturaleza de su acción; “El comportamiento individual en

una aglomeración a veces es influenciado por el comportamiento de otros” (NDMA, 2014, pág. 18).

En un evento de aglomeración de público los asistentes, como individuos, comparten un objetivo o intereses comunes (por ejemplo, ver una película en la sala de cine o disfrutar del artista en un concierto u observar a su equipo preferido en un partido de fútbol) y permanecen en un lugar específico (el cine o el centro de eventos o el estadio), compartiendo el mismo entorno físico y durante un período de tiempo específico. Los asistentes interactúan entre ellos y muestran comportamientos similares, como un solo grupo unido. Para nuestros ejemplos, el comportamiento colectivo podría observarse pasivo (en el cine), expresivo (en el concierto) o quizá apasionado (en la tribuna del estadio).

Solo haría falta un agente catalizador para que el comportamiento colectivo de una aglomeración cambie, llevándola incluso a ser incontrolada. ¿Qué pasaría, por ejemplo, si la película se interrumpe en plena función? ¿o el artista principal cancela su presentación? ¿o el árbitro del partido de fútbol determina un penalti inexistente? Berlonghi (1995), citado por *The Cabinet Office Emergency Planning College* de la Universidad de Leeds (2009, pág. 77) los denomina como ‘catalizadores de multitudes’, que contribuyen o provocan que una aglomeración cambie su comportamiento y necesite ser controlada. Estos catalizadores se presentan en la Tabla 3.

Tabla 3. Ejemplos de catalizadores de multitudes.

Catalizadores	Ejemplos
Actividades propias del evento	Música, ruidos fuertes o efectos especiales
Acciones de los artistas intérpretes o ejecutantes	Gestos o comentarios violentos, sexuales u ofensivos
Factores del espectador	Aplausos de la multitud, olas mexicanas, correr por los asientos, beber alcohol o arrojar objetos
Factores de seguridad o policiales	Abuso de autoridad, provocaciones, uso de fuerza excesiva o irracional, o discusiones con miembros de la multitud
Factores sociales	Disturbios, actividades de pandillas o tensión racial
Factores climáticos	Lluvia, calor, humedad o falta de ventilación
Desastres de origen natural	Inundaciones, terremotos o tornados
Desastres de origen antrópico	Fallas en la estructura o productos químicos tóxicos

Fuente: Elaboración propia, traducido y adaptado de Berlonghi (1995), citado por EPC (2009).

Explicar las conductas de los grupos con fines de planificar, desarrollar y controlar un evento de aglomeración de público ha sido un desafío para organizadores y autoridades. Además, parece haber muy poca información sobre las tipologías de las multitudes. *The Cabinet Office Emergency Planning College* de la Universidad de Leeds (2009), solo reporta dos publicaciones relevantes: Momboisse (1967) y Berlonghi (1995).

Momboisse, distingue cuatro tipos de público: (1) Multitudes casuales, es decir, aquellas que no están organizadas ni unificadas, sino que comprenden individuos que están simplemente en el mismo lugar al mismo tiempo; (2) Multitudes convencionales, es decir, aquellas que se reúnen para un propósito específico o para observar un evento específico, con miembros de multitudes que comparten intereses comunes; (3) Multitudes expresivas, es decir, aquellas con miembros que están involucrados en algún tipo de comportamiento expresivo, aunque no de manera destructiva, por ejemplo, bailar

o cantar, y; (4) Multitudes agresivas u hostiles, es decir, que están desorganizadas y carecen de unidad, pero con miembros que están dispuestos a ser atraídos por el desorden y el comportamiento ilegal. Berlonghi, por su parte, ofrece una categorización más detallada de las multitudes e identifica once tipos diferentes (Tabla 4).

Tabla 4. Tipos de comportamiento en las aglomeraciones.

Tipo	Características
Ambulatoria	Las personas que ingresan o salen del lugar del evento, caminan hacia o desde los parqueaderos, o alrededor del lugar para usar las instalaciones.
Con discapacidad o movilidad reducida	Las personas que tienen limitaciones o restricciones en su movilidad hasta cierto punto, por ejemplo, limitadas por su incapacidad para caminar, ver, oír o hablar completamente.
Cohesiva o espectadora	Las personas que observan un evento para el cual han ido, o que lo descubren estando allí.
Expresiva	Las personas que se involucran de alguna forma con la liberación de emociones, por ejemplo, cantar, animar, corear, celebrar o moverse juntos.
Participativa	Las personas que participan directamente en las actividades de un evento, por ejemplo, intérpretes profesionales, atletas o miembros de la audiencia invitados a actuar en el escenario.
Agresiva u hostil	Las personas que se convierten en abusivas, amenazantes, bulliciosas, potencialmente ilegales, y desatienden las instrucciones de los organizadores y autoridades.
Manifestante	Las personas, a menudo con un líder reconocido, organizadas por una razón o evento específico, para manifestarse (en marcha o plantón).
En estampida	Las personas que, en medio del pánico, intentan escapar de un peligro real o percibido, o de situaciones que amenazan sus vidas. Se incluyen las personas involucradas en evacuaciones organizadas.
Densa o sofocante	Las personas cuyo movimiento físico disminuye rápidamente, hasta el punto de ser imposible continuar, debido a la alta densidad de gente. Se observan personas arrastradas y comprimidas, lo que resulta en lesiones graves y muertes por asfixia.
Que corre o saquea	Las personas cuyo objetivo principal es obtener, adquirir o saquear algo, por ejemplo, corren para obtener los mejores asientos, autógrafos o incluso para saquear, que a menudo causa daños a la propiedad, lesiones graves o muertes.
Violenta	Las personas que atacan, aterrorizan o generan disturbios sin consideración por la ley o los derechos de otras personas.

Fuente: Elaboración propia, traducido y adaptado de Berlonghi (1995), citado por EPC (2009).

6.4.5 Clasificación de las aglomeraciones de público

Según lo establecido en el Código Nacional de Policía (Ley No. 1801, 2016), De acuerdo con su nivel de riesgo una aglomeración de público puede ser categorizada como:

- **Compleja:** Cuando significa riesgo alto de afectación a los asistentes, los bienes, la infraestructura o el medio ambiente, que al materializarse genera un profundo impacto a la dinámica normal del evento y/o el escenario y su entorno, requiriendo la activación del Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres para su atención.

- **No Compleja:** Cuando significa riesgo bajo o moderado de afectación a los asistentes, los bienes, la infraestructura o el medio ambiente, con baja probabilidad de ocurrencia e impacto a la dinámica normal del evento y/o escenario y su entorno, sin requerir condiciones especiales para su realización.

6.4.6 Escenarios habilitados y no habilitados

6.4.6.1 Definición

Se considera Escenario toda edificación, estructura, instalación o espacio destinado de forma habitual o esporádica a la realización de eventos con aglomeración de personas. También puede denominarse lugar o sede del evento.

6.4.6.2 Clasificación de los Escenarios

- Escenarios Habilitados:

La Ley de Espectáculos Públicos (Ley No. 1493, 2011) define 'Escenarios Habilitados' como:

(...) aquellos lugares en los cuales se puede realizar de forma habitual espectáculos públicos y que cumplen con las condiciones de infraestructura y seguridad necesarias para obtener la habilitación de escenario permanente por parte de las autoridades locales correspondientes. Hacen parte de los escenarios habilitados los teatros, las salas de conciertos y en general las salas de espectáculos que se dedican a dicho fin (Artículo 3°, numeral f).

Los escenarios habilitados para la realización de eventos de aglomeración de público deben ser inscritos y pueden ser reconocidos por la respectiva autoridad municipal o distrital (Ley No. 1801, 2016).

Para el reconocimiento de la categoría 'habilitado', el dueño o administrador del escenario debe acreditar ante la autoridad municipal o distrital competente, el cumplimiento de los siguientes requisitos de uso de suelo, infraestructura y seguridad (Artículo 16, Ley No. 1493 de 2011):

- Cumplir con las normas referentes a la intensidad auditiva, horario y ubicación señalados por la entidad competente del respectivo municipio o distrito.
- Contar con un concepto técnico del comportamiento estructural y funcional del escenario, en los términos y condiciones establecidas en la normatividad nacional, sus disposiciones reglamentarias y/o las que la modifiquen, adicionen o sustituyan.
- Cumplir con las condiciones de sismo resistencia, higiénico-sanitarias y ambientales, en los términos y condiciones establecidas en la normatividad nacional, sus disposiciones reglamentarias y/o las que la modifiquen, adicionen o sustituyan.
- Contar con un plan de gestión del riesgo de desastres, de acuerdo con lo consagrado en la Ley No. 1523 de 2012, el Decreto Reglamentario No. 2157 de 2017 y los demás que los modifiquen, adicionen o sustituyan.

Los escenarios reconocidos en la categoría de habilitados por la autoridad municipal o distrital competente, que realicen eventos de aglomeración de público cuyas condiciones de riesgo estén contempladas en su respectivo plan de gestión del riesgo

de desastres, tienen un permiso de carácter bianual para la realización de estos eventos (Artículo 16, Parágrafo 1º, Ley No. 1493 de 2011).

Si cambia una de las condiciones de riesgo o se identifican nuevas condiciones de riesgo del escenario, se debe registrar ante la autoridad territorial competente el plan de gestión del riesgo de desastres ajustado, a efectos de ser evaluado y aprobado por dicha autoridad.

Para la racionalización de trámites y requisitos especiales para escenarios en los cuales se desarrollen espectáculos públicos de las artes escénicas, se debe acatar lo previsto en la Ley No. 1493 de 2011, sus disposiciones reglamentarias y las leyes que la modifiquen adicionen o sustituyan.

- ***Escenarios No Habilitados:***

En los escenarios ‘No Habilitados’ para la realización de cada evento de aglomeración de público, incluyendo los espectáculos públicos de las artes escénicas, se tiene la obligación de tramitar y acreditar el cumplimiento de los requisitos de que trata el punto anterior, según corresponda, para lograr la autorización o permiso ante las autoridades locales competentes (Ley No. 1801, 2016).

En tanto los establecimientos de comercio abiertos al público en los que se realicen espectáculos públicos de las artes escénicas, deberán dar cumplimiento a lo

previsto en la Ley No. 1493 de 2011 y en el Título VI de la Ley No. 1801 de 2016, para efectos de la clasificación, y de ser pertinente, la autorización de la actividad de aglomeración de público.

Igualmente, las edificaciones nuevas, las que soliciten licencia de construcción y aquellas indispensables para la recuperación de la comunidad con posterioridad a la ocurrencia de un sismo, deberán contar con un concepto técnico del comportamiento estructural y funcional del escenario, en los términos y condiciones establecidas en la normatividad nacional que regula la materia: Ley No. 400 de 1997 y Decreto Reglamentario No. 926 de 2010 y las que las modifiquen o sustituyan.

También están obligados a cumplir con las normas referentes a la intensidad auditiva, horario y ubicación señalados por la entidad competente del respectivo municipio o distrito.

En cumplimiento de la legislación en salud (Ley No. 1831, 2017) se debe garantizar el cumplimiento de la norma referente a la disposición de los DEA (Desfibrilador Externo Automático).

De acuerdo con lo anterior y lo que se establezca en disposiciones futuras, la autoridad municipal o distrital competente debe acreditar los escenarios dentro de su jurisdicción.

7. METODOLOGÍA

A partir de la técnica de detección, obtención y consulta de fuentes bibliográficas, se estudian medidas para la gestión y control de eventos que significan aglomeraciones de público, a través del análisis, la crítica y la comparación de diversas fuentes de información (N=32).

Este trabajo se desarrolló desde la consulta de normas nacionales (Leyes, Decretos, Resoluciones ministeriales y Sentencias de la Corte Constitucional), publicaciones sobre la materia (libros especializados, artículos, diarios de circulación regional) y otros medios impresos y digitales.

Además de la accesibilidad, se usaron como criterios de selección la autenticidad, la credibilidad, la representatividad y el sentido de las fuentes documentales.

Para la actividad de análisis de las fuentes documentales, el material bibliográfico fue categorizado para identificar (a) las principales variables para la caracterización de las aglomeraciones de público como escenarios de riesgo de desastres, y (b) los aspectos más importantes para la gestión y control de las aglomeraciones de público.

También fueron analizados el proyecto de Decreto Reglamentario del Código Nacional de Policía y Convivencia, y el proyecto de Ley Estatutaria que reglamenta el artículo 37 de la Constitución Política, derecho de reunión y manifestación pública y

pacífica, ambos documentos (no públicos) fueron elaborados por la Secretaría General de la Policía Nacional.

Finalmente, como producto del análisis, fue redactado un texto que determina una postura personal del autor sobre el asunto, buscando sentar las bases para que las autoridades territoriales reglamenten las actividades que significan aglomeraciones de público.

El contenido del texto posteriormente fue validado con entidades del orden nacional como el Ministerio del Interior, el Ministerio de Cultura, el Ministerio de Salud y Protección Social, la Dirección Nacional de Bomberos de Colombia, el Departamento Administrativo del Deporte, la Recreación, la Actividad Física y el Aprovechamiento del Tiempo Libre - COLDEPORTES, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres y la Policía Nacional, a través de la realización de reuniones interinstitucionales.

8. RESULTADOS Y DISCUSIÓN

8.1 Variables para caracterizar las aglomeraciones de público

G. Keit Still en su libro 'Introducción a la ciencia de las aglomeraciones' (2014) concluyó que el proceso de caracterización varía de un país a otro, pero los principios son los mismos: la planificación, la autorización y el desarrollo del evento. En estas tres etapas el análisis específico de los riesgos debe ser entendido y rigurosamente aplicado para que las medidas de reducción del riesgo y el plan de emergencia y contingencia sean efectivos.

Para Colombia, el presente trabajo de monografía propone un modelo para la caracterización y clasificación de los eventos de acuerdo con tres aspectos: el Evento, el Escenario (o Lugar) y el Público. Para autorizar el evento, corresponde a las alcaldías caracterizarlo correlacionando estos tres aspectos con las condiciones de amenaza y vulnerabilidad identificadas, y evaluando el riesgo. De esta manera podrá clasificar el evento de aglomeración solicitado como complejo o no complejo.

Para caracterizar un evento de aglomeración de público, se propone considerar al menos las siguientes variables, asociadas al evento, el lugar y el público:

8.1.1 Variables asociadas al Evento

8.1.1.1 Tipo de Actividad

El Tipo de Actividad hace referencia a la naturaleza de la aglomeración. Para fines de reglamentación o autorización de un evento, el tipo de actividad puede determinar la complejidad de este, pues establece la infraestructura requerida y el comportamiento colectivo del público a convocar. Sobre las bases de las normas nacionales vigentes, en la Tabla 5, el presente trabajo de monografía propone una categorización por Tipo de Actividad para Colombia.

Tabla 5. Propuesta de categorización por Tipo de Actividad.

Tipo	Actividad	Norma
De entretenimiento	Espectáculos públicos de las artes escénicas.	Ley 1493 de 2011; Decreto 1258 de 2012; Decreto 1240 de 2013
	Espectáculos deportivos.	Ley 181 de 1995; Ley 494 de 1999; Ley 582 de 2000
	Partidos de fútbol profesional.	Ley 1270 de 2009; Decreto 1267 de 2009; Decreto 1717 de 2010
	Corridos de toros.	Ley 916 de 2004; Sentencias Corte Constitucional C-1190 de 2005, C-1192 de 2005, C-367 de 2006; C-666 de 2010, C-889 de 2012.
	Rejoneo, coleo, novilladas, corralejas, becerradas, tientas y riñas de gallos.	Ley 84 de 1989; Sentencia Corte Constitucional C-666 de 2010
	Exhibiciones cinematográficas.	Ley 814 de 2003
	Parques de diversiones y otras atracciones.	Ley 1225 de 2008; Resolución Ministerio de Comercio, Industria y Turismo 543 de 2017
De negocios	Congresos, ferias y convenciones.	Ley 300 de 1996; Norma NTSOPC 001
	En edificios o conjuntos de uso comercial.	Ley 675 de 2001; Decreto 1060 de 2009
De manifestación pública	Reuniones, marchas pacíficas, concentraciones o plantones.	Constitución Política de Colombia (Artículo 37)

Fuente: Elaboración propia.

Sin embargo, los organizadores o promotores están tendiendo a realizar eventos que involucran diferentes tipos de actividades en un solo escenario. Tal es el caso de los centros comerciales, que ofrecen oportunidades de negocios (locales comerciales) y de entretenimiento (salas de cine y parques de diversiones) en el mismo lugar; o en aquellos festivales donde se mezclan conciertos musicales con eventos deportivos u otras actividades de entretenimiento familiar. Esta tendencia permea más aún las normas actuales para la autorización y control de los eventos.

8.1.2 Variables asociadas al Escenario o Lugar

8.1.2.1 Infraestructura

El escenario o lugar debe brindar un ambiente confortable y seguro para el público. La infraestructura de un escenario depende del tipo y duración de la actividad, así como de su localización y la topografía existente.

En las últimas dos décadas, la normatividad colombiana se ha centrado en caracterizar los escenarios por la presencia de techo, entradas y salidas en las instalaciones (Figura 2), dejando a criterio de las autoridades locales definir cuánto riesgo puede representar la instalación evaluada.

Figura 2. Caracterización de escenarios según su infraestructura.

INSTALACIÓN	<i>Cubierta</i>	<i>Semicubierta</i>	<i>Descubierta</i>
<i>Cerrada</i>	↑↓ RIESGO		
<i>Abierta</i>			

Fuente: Elaboración propia, adaptado del Plan Nacional de Emergencia y Contingencia para Eventos de Afluencia Masiva de Público (DPAD, 2007).

Contrario a lo anterior, la infraestructura de un escenario va más allá. Debe hacer referencia al conjunto de elementos estructurales (instalaciones fijas y móviles, tarimas, torres, andamios, entre otros) y no estructurales (silletería, carpas, barreras, equipos, baños portátiles, entre otros) que son necesarios y utilizados para el desarrollo de una actividad.

Para garantizar el control sobre la infraestructura de un escenario, se recomienda asegurarse de que se lleven a cabo las inspecciones y pruebas adecuadas para establecer que todas las estructuras, instalaciones y equipos, ya sean permanentes o temporales, sean seguros para los fines para los que están destinados. Es probable que esto incluya inspecciones antes, durante y después del evento.

Para el caso de la infraestructura desmontable, y desde el momento mismo de la planificación, el control debe enfocarse en (1) Garantizar que el proceso de montaje se desarrolla con las medidas de Seguridad y Salud en el Trabajo - SST y, (2) Garantizar que la infraestructura montada sea segura para los asistentes durante el desarrollo de todo el evento. Es recomendable elaborar planos que muestren la ubicación de la

infraestructura, incluyendo entradas y salidas, áreas destinadas para los puestos de atención en salud, baños, stands, comidas, etc. El Organizador del Evento debe exigir a sus contratistas y subcontratistas el cumplimiento de las normas asociadas a SST, así como el detalle de los análisis específicos de riesgos de su trabajo. Estos documentos podrían llegar a ser requeridos por las autoridades locales.

8.1.3 Variables asociadas al Público

8.1.3.1 Aforo

La Real Academia Española (2018) define Aforo como el “Número máximo autorizado de personas que puede admitir un recinto destinado a espectáculos u otros actos públicos”. Este recinto debe garantizar condiciones óptimas de comodidad, funcionalidad y seguridad, y para ello y las administraciones distritales y municipales deben asegurarse que el aforo sea calculado de acuerdo con -entre otras condiciones- la Carga de Ocupación, que para las edificaciones en Colombia está definido en el Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10 (Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes, 2010). Al respecto, el NSR-10, en el Capítulo K.3 - Requisitos para zonas comunes, indica:

K.3.3.1.2 – La carga de ocupación debe determinarse por el mayor de los dos valores siguientes:

- (a) Número real de ocupantes para los cuales está diseñado, según el caso, cada espacio, piso o edificación.
- (b) El número resultante de dividir el área del espacio, piso o edificación, por el índice de ocupación previsto en el numeral K.3.3.2, para los Grupos de Ocupación especificados, excepto para áreas con asientos fijos, caso en el cual la carga de ocupación debe ser igual al número de asientos contenidos (pág. K16).

Y el índice de ocupación previsto para los lugares de reunión es el siguiente:

Tabla 6. Índices de ocupación para lugares de reunión.

Nomenclatura	Grupos de Ocupación	Área neta de piso en metros cuadrados por ocupante
L	LUGARES DE REUNIÓN	
L-1	Deportivos (sin asientos fijos)	0.7
L-2	Culturales y Teatros (sin asientos fijos)	1.3
L-3	Sociales y Recreativos	0.7
L-4	Religiosos	0.7
L-5	De transporte (no menos de 1.5 veces la capacidad de todos los vehículos que puedan descargarse simultáneamente)	0.3

Fuente: Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente (2010), pág. K16.

Para determinar el aforo se propone considerar:

- El espacio disponible para el público.

- El número de salidas de emergencia y la tasa de evacuación de cada una.
- La ocupación de espacio por otras estructuras.
- Las áreas donde los espectadores no podrán tener una visión razonable de la actividad o espectáculo.
- Las áreas que podrían permitir una cobertura parcial o total al público en caso de inclemencias del tiempo.
- La densidad y la concentración de personas.

De esta manera, el aforo se constituye en una variable determinante para la planeación, la autorización y el desarrollo seguro de una aglomeración de público.

8.1.3.2 Edad

De acuerdo con el objetivo y contenido de la actividad, se debe determinar el horario de realización y la edad del público objeto a convocar. El público más joven y el adulto mayor son particularmente más vulnerables frente a las diferentes amenazas de origen natural, antrópico y tecnológico en un evento de aglomeración de público.

Para el caso del público menor de edad, es decir, las personas menores de 18 años, el artículo 3º de la Ley No. 1098 (2006), por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia, establece la siguiente distinción: “(...) se entiende por niño o niña las personas entre los 0 y los 12 años, y por adolescente las personas entre 12 y 18 años de edad”. Los organizadores de las actividades dirigidas a este público deben

tener en cuenta que representa diferentes grupos de edad y, por ende, requieren diferentes medidas de control y niveles de supervisión.

Para el público juvenil, el artículo 5° de la Ley Estatutaria No. 1622 (2013), por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones, definió 'Joven' como "Toda persona entre 14 y 28 años cumplidos en proceso de consolidación de su autonomía intelectual, física, moral, económica, social y cultural que hace parte de una comunidad política y en ese sentido ejerce su ciudadanía".

En actividades con público preadolescente suele requerirse habilitar puntos de información y de encuentro, pues es común que los jóvenes se separen de sus compañeros, pierdan el transporte a su casa o extravíen objetos, incluso su dinero. Los padres a menudo llevan a sus hijos a estos eventos, y algunas veces tienen dificultades para encontrarlos nuevamente al finalizar el mismo. En cuanto a las actividades con adultos jóvenes, éstos representan mayor riesgo cuando hay presencia de alcohol y drogas; "Es imperativo contar con organizadores de eventos profesionales, bien capacitados, que comprendan la importancia de la gestión del riesgo en eventos que convocan adultos jóvenes" (Tarlow, 2002, pág. 63).

De igual manera, están las actividades con naturaleza más dócil y de composición mixta, que comprende aglomeración de personas y grupos familiares, tanto jóvenes como mayores.

Así las cosas, se propone la siguiente clasificación por edad:

Tabla 7. Propuesta de clasificación por edad.

Categoría	Rango de Edad
Infantil	De 0 a 12 años
Adolescentes	De 13 a 18 años
Adultos	Mayores de 18 años
Adulto mayor	Mayores de 60 años
Familiar	Todo público

Fuente: Elaboración propia.

8.1.3.3 Comportamiento

El comportamiento colectivo del público en una aglomeración debe ser considerado, o anticipado, desde el momento mismo de la planeación, de modo que se puedan tomar las medidas de reducción del riesgo apropiadas y de respuesta oportunas. Con el fin de facilitar las decisiones de los organizadores de eventos y las autoridades locales, el presente trabajo de monografía propone resumir la dinámica colectiva en solo tres tipos:

- **Convencional:** Grupo de personas que se reúnen para un propósito específico. No se observa un comportamiento colectivo ni estructurado.
- **Expresiva:** Grupo de personas que se reúnen principalmente para expresar una o más emociones.

- **Eufórica:** Grupo de personas intensamente emotivas que actúa más allá de una multitud expresiva y que puede llegar a comportarse de manera agresiva.

8.2 Gestión y control de las aglomeraciones de público

8.2.1 Comisión Técnica de Aglomeraciones

Por tratarse de una instancia de coordinación, asesoría, planeación y seguimiento para la gestión del riesgo de desastres, debe corresponder a cada Consejo Municipal de Gestión del Riesgo de Desastres (CMGRD), en coordinación con la respectiva Alcaldía Municipal o Distrital, las tareas de:

- Establecer y/o actualizar los requisitos y el trámite que faciliten la segura realización de eventos de aglomeración de público en el municipio o distrito, conforme a la normatividad vigente.
- Revisar, evaluar y hacer seguimiento técnico a los escenarios y los eventos que se desarrollen en su jurisdicción.

Para ello, y de conformidad con el párrafo 2° del artículo 29 de la Ley 1523 de 2012, un CMGRD podría crear una comisión técnica, asesora y permanente, la cual,

además de brindar asesoría a la administración municipal, ejerza la evaluación y el seguimiento del cumplimiento de los requisitos técnicos presentados por el organizador.

8.2.1.1 Conformación de la Comisión Técnica

La Comisión Técnica podría estar integrada – como mínimo - por representantes del nivel directivo de la Secretaría de Gobierno o la entidad que haga sus veces, quien lo preside, el Comandante de Policía o su delegado, la Secretaría de Cultura o la entidad que haga sus veces, la Secretaría de Salud o la entidad que haga sus veces, la dependencia de Gestión del Riesgo de Desastres o quien haga sus veces, un representante del cuerpo de bomberos, la entidad competente en la recreación y el deporte, y las demás entidades competentes en la seguridad humana y la atención de emergencias.

8.2.1.2 Reuniones

La Comisión Técnica podría reunirse con la frecuencia que considere necesaria para la revisión de los documentos en trámite y radicados previamente en la Alcaldía Municipal.

Así mismo y en función de las capacidades y el volumen de solicitudes, la alcaldía municipal o distrital podría definir el mecanismo o plataforma tecnológica que faciliten la radicación, revisión y la emisión de conceptos sobre los eventos.

8.2.1.3 Rol evaluador de la Comisión Técnica

Debería corresponder a la Comisión Técnica revisar y evaluar los requisitos técnicos para la realización de un evento y emitir un concepto -favorable o desfavorable- como paso previo a su autorización. De igual manera, también podría emitir un concepto con respecto a las edificaciones, locaciones o escenarios públicos y privados que adelantan el trámite para ser habilitados.

8.2.1.4 Rol asesor de la Comisión Técnica

Adicionalmente, la Comisión Técnica podría también asesorar a la alcaldía para:

- La efectiva incorporación de la gestión del riesgo de desastres -asociada a los eventos de aglomeración de público- en los procesos de elaboración, ejecución y seguimiento de los diferentes instrumentos de planificación para la gestión del riesgo, el desarrollo y el ordenamiento territorial.
- La determinación de cuáles aglomeraciones de público tendría restringido el acceso de menores de edad, según las circunstancias de orden público y de conformidad con el Código Nacional de Policía y Convivencia.

- La disposición de medidas necesarias y aplicables para evitar los actos violentos en las aglomeraciones de público categorizadas como Complejas.
- La reglamentación para el uso de los terrenos del espacio público y de la estructura ecológica local y espacios abiertos en general, disponibles y aptos para la realización de aglomeraciones de público.
- La reglamentación para el uso de fuegos artificiales en aglomeraciones de público en su jurisdicción, de acuerdo con las normas vigentes sobre el tema.
- La promoción de acciones de prevención y promoción de la cultura ciudadana que coadyuven la seguridad de las personas, el medio ambiente y las instalaciones, en aglomeraciones de público No Complejas y Complejas.

8.2.2 Autorización de eventos que significan aglomeraciones de público

8.2.2.1 Requisitos

Para el trámite de autorización de realización de una actividad que involucra aglomeración de público compleja en escenarios no habilitados, se propone a cada Administración Distrital y Municipal disponer de una ventanilla única o designar en una dependencia la tarea de recepcionar y verificar los documentos del solicitante, así como considerar la exigencia de -como mínimo- los siguientes documentos en su

reglamentación con una anticipación no inferior a quince (15) días de la fecha de realización de la actividad o espectáculo:

- a) Solicitud de autorización del evento. Firmada por el organizador del evento y dirigida al alcalde o su delegado, que especifique las condiciones de hora, sitio, duración y tipo de evento que se presentará.
- b) Certificado de existencia y representación legal (persona jurídica) o cédula (persona natural) del organizador del evento.
- c) Autorización o Contrato para el uso del lugar donde se realizará la actividad.
- d) Concepto del plan de gestión del riesgo del evento. Expedido por el CMGRD a través de su Comisión Técnica.
- e) Autorización de los titulares o representantes de los derechos de autor. Si aplica: música en vivo y/o fonogramas.
- f) Concepto integral de seguridad humana y contraincendios. Expedido por el Cuerpo de Bomberos Oficial, o en su defecto el Voluntario de la respectiva jurisdicción. Este concepto técnico se centra en los comportamientos funcionales (entradas y salidas y dispositivos para controlar incendios) del escenario, de conformidad con lo establecido en la normatividad dispuesta para tal efecto; y la indicación de los

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

- g) Concepto de Manejo Ambiental. Expedido por la Secretaría de Ambiente o quien haga sus veces en el distrito o municipio.
- h) Certificado de capacidad estructural o física. El organizador deberá presentar certificación en la que se especifique el estado de la estructura en cuanto a cargas móviles y fijas de acuerdo a las condiciones de desarrollo de la actividad. Para estructuras fijas y móviles.
- i) Control aforo y/o relación de boletería. Disposición de la venta o distribución del número de boletas que corresponda al aforo.
- j) Póliza de responsabilidad civil. Constituir las garantías bancarias o de seguros que amparen los riesgos que el evento conlleva.
- k) Conceptos sanitarios para expendio de alimentos, bebidas y cumplimiento de condiciones higiénicos sanitarios. Debe ser expedido por la Secretaría de Salud o quien haga sus veces en el distrito o municipio.
- l) Contratos de prestación de servicios: (1) De seguridad; (2) De logística; y (3) De servicios de atención en salud (primeros auxilios, atención prehospitalaria y atención

médica), los cuales deberán estar habilitados por la entidad distrital o departamental de salud, según corresponda.

m) Otros requisitos. Aplicables a espectáculos públicos de las artes escénicas:

- Registro como productor de espectáculos públicos de artes escénicas (Artículo 10° de la Ley No. 1493 (2011) y artículo 2.9.1.2.1 del Decreto No. 1080 (2015), modificado por el artículo 1° del Decreto No. 2380 (2015)).
- Inscripción de las afectaciones al Registro del Productor – Código PULEP (Artículo 2.9.1.2.5 del Decreto No.1080 (2015)).
- Certificado de pago de la contribución parafiscal cultural (Numeral 6°, artículo 17, de la Ley No. 1493 (2011) y artículo 8° de la Resolución del Ministerio de Cultura No. 3969 (2013)).

8.2.2.2 Verificación de requisitos radicados en la Alcaldía Distrital o Municipal

Para que el alcalde o su delegado expidan la autorización para la realización del evento, se propone esté sujeto al cumplimiento de los requisitos mencionados en el punto anterior, y a la respectiva verificación desde el mecanismo o plataforma designada.

8.2.2.3 Autorización del evento

Una vez verificados los requisitos administrativos y técnicos, y dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la fecha de radicación de la solicitud, el alcalde o su delegado deberán emitir el respectivo acto administrativo con el cual podrá ser para conceder o no la autorización para realizar el evento (Ley No. 1801, 2016).

El proceso de conservación de los documentos se debería realizar conforme a la Ley General de Archivo y las tablas de retención documental de cada distrito o municipio.

8.2.3 Planes de gestión del riesgo del evento

8.2.3.1 Definición

El Plan de Gestión del Riesgo debe ser el documento básico que se prepara en el nivel local, vinculado a toda actividad específica que constituye aglomeración de público compleja y que genera riesgo para los asistentes, y para lo cual el organizador o empresario deberá definir los lineamientos generales para proyectar, presentar y cumplir su realización, y establecer el conjunto de medidas para garantizar la seguridad, salud y comodidad de los asistentes.

Entre otros aspectos, y en virtud de lo establecido en el artículo 42 de la Ley No. 1523 (2012), este plan debería incluir análisis específico de riesgo que considere los posibles efectos de eventos de origen natural, socio-natural, antrópico o tecnológico,

sobre el público y la infraestructura expuesta, así como de la propia actividad que puedan generar una alteración intensa, grave y extendida en las condiciones normales de funcionamiento de la sociedad. Con base en ello, el plan debería proponer el diseño e implementación de medidas para reducir las condiciones de riesgo, además de la formulación del plan de emergencia y contingencia con procedimientos orientados a lograr intervenciones de manera, coordinada, eficaz, eficiente y de calidad en cualquier circunstancia adversa. La duración o vigencia estarían determinadas por la existencia o permanencia de la actividad o escenario para el que fueron creados.

La efectiva planeación de un evento de aglomeración de público conduce a evitar o controlar las situaciones adversas que puedan presentarse en cualquiera de sus fases de desarrollo y que afectan la dinámica normal del distrito, municipio o del área específica en que se realiza. Se desarrolla mediante (1) el análisis específico de los riesgos, (2) la reducción de los riesgos, y (3) la elaboración de un plan de emergencia y contingencia. El evento debe estar planeado y organizado, con el fin de anticipar y prevenir - o resolver rápidamente - los problemas asociados a la salud, seguridad y el bienestar de los asistentes.

La planeación de la actividad es responsabilidad del organizador del evento, es decir, la persona u organización que promociona y gestiona el desarrollo de la actividad o espectáculo, pudiendo ser promotores, compañías productoras, autoridades locales, organizaciones comunitarias, etc.

Si el evento se desarrolla en un escenario habilitado, el organizador necesitará coordinar con el administrador del escenario para conjugar la planeación y la implementación conjunta de la normatividad, de acuerdo con la reglamentación local.

8.2.3.2 Planes de gestión del riesgo por temporadas

Se entiende como 'Temporada' la actividad de aglomeración de público que se desarrolla a lo largo del año, o por periodos, sin cambios en las variables generadoras de riesgo (Ley No. 1801, 2016). El plan de gestión del riesgo del evento por temporadas sería un único documento, sometido a la valoración de sus contenidos por parte del CMGRD y su Comisión Técnica.

Este plan no podría exceder la vigencia del permiso otorgado para la realización de la actividad. En el caso de realizarse en escenarios habilitados, el plan de gestión del riesgo se establecería por el mismo tiempo que contemple el permiso otorgado a estos escenarios. En todo caso, si cambia una de las condiciones de riesgo o se identifican nuevas condiciones de riesgo del escenario, se debe registrar ante la autoridad territorial competente el plan de gestión del riesgo de desastres ajustado, a efectos de ser evaluado y aprobado por dicha autoridad.

8.2.3.3 Parámetros para la elaboración de un plan de gestión del riesgo

Siendo la aglomeración compleja una actividad generadora de riesgo, debe ser de obligatorio cumplimiento la elaboración de un plan de gestión del riesgo, según lo establecido en el artículo 42 de la Ley No. 1523 (2012) y su Decreto Reglamentario No. 2157 (2017). Para que el desarrollo del evento y sus preparativos sean de una forma efectiva, el plan de gestión del riesgo debe ser revisado por las autoridades que conforman el CMGRD o la Comisión Técnica o la instancia que haga sus veces, previo a la radicación de la solicitud de autorización del evento. Esto con el propósito de sesionar y emitir un concepto – favorable o desfavorable – sobre la seguridad del evento. Este Plan debe contener en su secuencia exacta los siguientes ítems:

8.2.3.3.1 Conocimiento del Riesgo

El proceso de conocimiento del riesgo provee la base temática para desarrollar los procesos de reducción del riesgo y de manejo de la emergencia o desastre. Su contenido relaciona tres aspectos:

a. Contexto de la actividad.

Contempla como mínimo los siguientes elementos:

Información general de la actividad que da origen a la reunión: Nombre de la actividad y su naturaleza (económica, de prestación de servicios o institucional); Tipo de escenario (habilitado o no habilitado); Vías de acceso y naturaleza de las edificaciones,

instalaciones y espacios, a fin de diferenciar la calidad de los bienes privados, públicos o de uso público; Posible número de personas que se van a reunir (aforo); Finalidad y descripción de la producción; Frecuencia (permanente, periódica o temporal), horarios y programación del evento.

Contexto externo: Descripción de los elementos expuestos entorno al escenario del evento, susceptibles a ser afectados (personas, medios de subsistencia, servicios ambientales y recursos económicos y sociales, bienes culturales e infraestructura), acorde a la información disponible por las entidades pertinentes; Identificación de instalaciones que puedan originar amenazas o producir efecto dominó; Información pertinente definida en los instrumentos de planificación del desarrollo, de ordenamiento territorial y para la gestión del riesgo de desastres existentes, de acuerdo con los requerimientos de las autoridades.

Contexto interno: Razón social del organizador del evento; Organización y capacidades; Normas, directrices y modelos adoptados por la organización; Listado de los directivos, con datos y líneas relevantes y actuales de comunicación.

Contexto de gestión del riesgo: Define aspectos de actuación en la toma de decisiones frente a la intervención del riesgo de desastres de la actividad, para lo cual se debe tener en cuenta la definición de: Responsabilidades, roles y estructura; Metodología para la caracterización del riesgo utilizada y; Cronograma de actividades

desde la entrega del escenario para el evento hasta el desmonte total y entrega de este a su administrador.

b. Valoración del riesgo.

La valoración del riesgo incluye la identificación del riesgo, el análisis del riesgo y la evaluación del riesgo, para estimar daños y pérdidas potenciales, con el propósito de definir tipos de intervención mediante la reducción del riesgo o el manejo de las emergencias. La valoración del riesgo podrá realizarse teniendo en cuenta los contenidos mínimos que se describen a continuación:

Identificación del riesgo: Identificación de las causas y fuentes de riesgo, tanto internas como externas; Listado de escenarios de riesgo posibles y previsibles; Afectación probable (impactos esperados acorde al tipo de evento amenazante); identificación de los elementos expuestos dentro del área de afectación probable; Consecuencias potenciales o colaterales y; Actores relacionados.

Análisis del riesgo: El análisis del riesgo permite determinar las consecuencias y probabilidades del riesgo. Para ello, se pueden utilizar métodos cualitativos, cuantitativos o semicuantitativos, cuyo grado de detalle requerido dependerá de la aplicación particular y la disposición de datos confiables para la toma de decisiones del organizador del evento. Este análisis debe contener como mínimo: La estimación del nivel de afectación (Baja-Media-Alta), incluyendo los escenarios de mayores

consecuencias y/o eventos extremos y; la estimación del nivel de probabilidad de ocurrencia (Baja-Media-Alta) de los escenarios posibles.

Evaluación del riesgo: Determina el nivel de riesgo, asociado al nivel de probabilidad de que cada riesgo se materialice en un problema real para la salud, seguridad o bienestar de los asistentes al evento y al nivel de severidad de las consecuencias de esa concreción. En la Figura 3 se muestra una propuesta de matriz que clasifica los niveles de riesgo de acuerdo con su probabilidad estimada y a sus consecuencias esperadas.

Figura 3. Matriz propuesta para clasificar los niveles de riesgo.

		AFECTACIÓN		
		Baja	Media	Alta
OCURRENCIA	Baja	Riesgo Muy Bajo	Riesgo Bajo	Riesgo Moderado
	Media	Riesgo Bajo	Riesgo Moderado	Riesgo Alto
	Alta	Riesgo Moderado	Riesgo Alto	Riesgo Muy Alto

Fuente: Elaboración propia.

c. Monitoreo del riesgo.

Permite conocer el comportamiento de los riesgos y sus factores (amenazas y vulnerabilidades) durante la realización del evento, los cuales pueden cambiar la

valoración del riesgo y realimentar el proceso de conocimiento. Este contempla como mínimo los siguientes aspectos:

Procedimientos de cómo se llevarán a cabo los sistemas de monitoreo:

Teniendo en cuenta el mapeo de amenazas y vulnerabilidades, y el monitoreo y pronóstico de eventos inminentes, que dan retroalimentación sobre el desempeño de seguridad antes de que ocurra una emergencia o desastre.

Procedimientos de notificación: Que se activan previos a una situación de emergencia de acuerdo con los umbrales de los parámetros e indicadores identificados, o luego de que ocurre un accidente o emergencia, permitiendo identificar y reportar lesiones, problemas de salud, daños a la propiedad, incidentes con el potencial de causar lesiones y debilidades u omisiones en las normas de seguridad.

8.2.3.3.2 Reducción del riesgo

Consiste las medidas de control que eliminan o modifican los riesgos identificados, analizados y evaluados en el proceso de conocimiento del riesgo. Su contenido relaciona tres aspectos:


a. Intervención correctiva.

Su objetivo es disminuir el nivel de riesgo existente de los asistentes al evento, y los bienes sociales, económicos y ambientales, en el área de influencia y de probable afectación (el lugar del evento y su entorno) durante el desarrollo de la actividad que significa la aglomeración de público, a través de acciones de mitigación, en el sentido de disminuir o reducir las condiciones de amenaza, cuando sea posible, y la vulnerabilidad de los elementos expuestos.

Según *The Victorian WorkCover Authority* (2007), es común la implementación de varios controles para mitigar el riesgo de manera efectiva. El primer objetivo debe ser - en lo posible – eliminar por completo o reducir al máximo las condiciones de amenaza y/o vulnerabilidad. Si esto no es posible, la exposición al riesgo debe reducirse tanto como sea ‘razonable’. El proceso utilizado para esto se conoce como la ‘jerarquía del control’. Al elegir un control, se comienza en la parte superior de la jerarquía (es decir, eliminando o reduciendo las condiciones de amenaza y/o vulnerabilidad) y si eso no es posible, se pasa al siguiente nivel (es decir, minimizando la exposición). Cuanta más alta sea la medida de control en la jerarquía, más efectiva será la intervención correctiva (Figura 4).

También es importante señalar que puede pasar que la normatividad o disponibilidad presupuestal no permitan implementar algún control de riesgo seleccionado, aunque no puede ser excusa para evitar la obligación de solucionar un problema de seguridad.

Figura 4. Tabla de jerarquía de control.

Medida más efectiva  Medida menos efectiva	- Eliminando o reduciendo (en lo posible) las condiciones de amenaza y/o vulnerabilidad.
	- Minimizando la exposición.
	- Implementando soluciones estructurales.
	- Efectuando medidas no estructurales (procedimientos administrativos, capacitación, supervisión, información pública, etc.).
	- Usando elementos de protección personal.

Fuente: Elaboración propia, adaptado de The Crowd Control at Venues and Events (2007) pág. 7.

b. Intervención prospectiva.

Busca garantizar que no surjan nuevas situaciones de riesgo durante el desarrollo de la actividad y se concreta a través de acciones de prevención, que evitan que los asistentes al evento y los bienes lleguen a estar expuestos ante posibles eventos peligrosos.

c. Protección financiera.

Son los instrumentos del mercado financiero suscritos de manera anticipada por el organizador del evento para disponer de recursos económicos, una vez se materialice el riesgo, para cubrir el costo de los daños y la recuperación.

Del análisis de riesgo realizado y las medidas de reducción del riesgo implementadas se obtendrán menores exposiciones. El organizador del evento deberá suscribir coberturas financieras que le permitan atender los impactos ante la ocurrencia de una emergencia o desastre ya sea por la realización de la propia actividad o por aquellos eventos de origen natural que afecten directamente a la actividad o el entorno, acorde a las ofertas que para ello ofrezca el mercado financiero.

8.2.3.3.3 Manejo de desastres

Con base en los resultados del análisis específico de riesgos (proceso de conocimiento) y las medidas implementadas de reducción del riesgo, el proceso de manejo de desastres se estructura en el Plan de Emergencia y Contingencia.

El Plan de Emergencia y Contingencia - PEC, es la herramienta de preparación para la respuesta que con base en unos escenarios posibles y priorizados (identificados en el proceso de conocimiento del riesgo), define los mecanismos de organización y coordinación, los roles y responsabilidades, así como los procedimientos operativos y los recursos disponibles y necesarios para garantizar la atención efectiva de las emergencias que se puedan presentar. Igualmente precisa los procedimientos de actuación para cada una de ellas minimizando el impacto en las personas, los bienes y el ambiente. Este debe desarrollar los siguientes contenidos mínimos:

a. Mecanismos de organización y coordinación.

La organización Interna debe contar con un sistema de manejo y grupo de coordinadores que tienen a cargo los procedimientos operativos que se describen en el numeral c. Esta organización confluye en el PMU (Puesto de Mando Unificado) el cuál es el lugar donde se coordina todo el manejo del evento en su desarrollo normal y en caso de emergencia. Cabe hacer notar que cuando el PMU se instala todos los procedimientos operativos y recursos también están activos.

Adicionalmente y con el fin de tener una coordinación y comunicación efectivas en el desarrollo normal del evento o en caso de emergencia, debe existir un mecanismo que incluya un Directorio de Emergencia (interno o externo) y una Cadena de Llamadas de cada sector involucrado.

b. Roles y responsabilidades.

Los roles frente a una emergencia dentro de la organización del evento deben ser considerados conforme al nivel de autoridad y de competencia de las personas y entidades involucradas. Lo anterior no configura en ninguna circunstancia la delegación de responsabilidades del organizador del evento frente a la implementación de todas las acciones del PEC hasta la finalización de la emergencia.

c. Procedimientos operativos.

El organizador de evento deberá enfocarse en proponer estrategias para el control de los asistentes, la movilidad, la extinción de incendios, el cumplimiento de las condiciones sanitarias, los servicios de atención en salud y la ocurrencia de accidentes mayores.

Según Dickie (1995), hay cuatro factores clave que pueden hacer de la aglomeración un desastre:

- Planificación inadecuada.
- Multitud emocionada.
- Falta de gestión y control de la muchedumbre.
- Una falla o peligro en la instalación.

Por ello, es importante que los procedimientos operativos se elaboren y desarrollen con la participación de las autoridades locales (de salud, de policía, de gestión del riesgo de desastres, etc.) y los contratistas para la logística y seguridad de la actividad o espectáculo.

Se recomienda considerar la realización de ejercicios de simulación para poner a prueba y validar los procedimientos operativos.

En este punto se deben explicar y desarrollar los siguientes procedimientos operativos (Ley No. 1801, 2016):

- ***Procedimiento Operativo de Seguridad, Vigilancia y Acomodación.***

Este procedimiento corresponde al manejo del público en lo referente al manejo de entrada y salida, acomodación interna y externa, información, manejo de vallas (contención y separación), requisita y seguridad en general, así como la movilidad alrededor del lugar del evento. Puede ser manejado por empresas de logística y/o seguridad privada contratadas para que complementen las funciones aquí descritas.

- ***Procedimiento Operativo de Atención de Primer Auxilio, APH y Atención Médica.***

Componente del PEC orientado a prestar a las víctimas atención prehospitalaria en el lugar del evento (ya sea en emergencia o desarrollo normal del evento) y a posibilitar la derivación de las que así lo requieran a centros de atención especializada. En caso de emergencia este procedimiento opera mientras llega la ayuda institucional y sirve de apoyo a esta cuando se haga presente en el lugar. Los servicios de salud que se presten en el marco del evento deben estar debidamente habilitados, así como cumplir con la normatividad vigente en lo relacionado con talento humano en salud, medicamentos, insumos y dispositivos médicos.

- ***Procedimiento Operativo de Protección Contra Incendios.***

Componente del PEC que establece el marco de actuación entre el organizador del evento (a través de un grupo privado conformado por empleados o contratistas) y el cuerpo de bomberos local para intervenir como primera respuesta interna en el control de incendios y siniestros asociados.

- ***Procedimiento Operativo de Evacuación.***

Esto se refiere a todas las acciones necesarias para detectar la presencia de un riesgo que amenace la integridad del público y los asistentes, y como tal comunicarles oportunamente la decisión de abandonar las instalaciones (parcial o totalmente) y facilitar su rápido traslado hasta un lugar que se considere seguro, desplazándose a través de lugares también seguros. Este procedimiento lo debe desarrollar el Grupo de Seguridad, Vigilancia y Acomodación y debe considerar lo siguiente:

- Objetivo.
- Responsable o coordinador.
- Coordinación.
- Alarmas.
- Rutas de Escape.
- Comunicaciones.
- Acciones Especiales antes de Evacuar.
- Prioridad.
- Sitios de Reunión.

- Periodicidad de Práctica.
- Administración del Plan.

- ***Procedimiento Operativo de Información Pública.***

Componente del PEC cuya finalidad en el desarrollo normal del evento es manejar y orientar la información entregada al público antes, durante y después del evento. En emergencia, consiste en divulgar a los familiares, allegados y/o medios de comunicación, de una manera centralizada, coordinada y oportuna, la información sobre el estado y ubicación de las personas asistentes al evento. En este procedimiento se incluye la atención de personas perdidas.

- ***Procedimiento Operativo de Atención Temporal a los Afectados - Refugio.***

Componente del PEC cuya finalidad es facilitar, en un área específicamente asignada para ello, la asistencia a las personas que por sus condiciones o características (niños, ancianos, limitados físicos o mentales, etc.) a raíz de la situación de emergencia requieren asistencia temporal mientras sus familiares o allegados se hacen cargo de ellos. Este procedimiento solo opera en caso de emergencia.

- ***Procedimiento Operativo del Lugar.***

Este plan corresponde al manejo interno de la administración y su personal de cada lugar para el desarrollo normal del evento y en caso de emergencia.

9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El presente trabajo de monografía tuvo como objetivo proponer medidas de gestión y control de eventos que significan aglomeraciones de público con fines de su reglamentación en el ámbito territorial de los municipios en Colombia. Esto quiere decir que se abordó una problemática actual, relacionada con las dificultades que presentan las autoridades locales para comprender mejor este tipo de eventos y poder definir normas para autorizar su realización.

Para lograr esto, primero se analizaron los aspectos teóricos, observando que el proceso de desarrollo en los territorios, especialmente en las ciudades capitales e intermedias del país, representa un aumento significativo de la población, donde, además, los habitantes están invirtiendo cada vez más en actividades de ocio y uso del tiempo libre con fines de diversión. Este comportamiento se ve reflejado en una creciente industria de entretenimiento y la realización de eventos con mayor frecuencia y convocatoria de público.

En relación con el desarrollo de eventos masivos en nuestro país, se concluye que la mayoría son un reflejo de la identidad colombiana y están arraigados socioculturalmente en las diferentes regiones del país. Como resultado, los registros de principales eventos adversos ocurridos con ocasión de estas aglomeraciones están relacionados con la mala planificación, el comportamiento colectivo del público, la falta de gestión y control de las autoridades, o alguna falla en la infraestructura.

Para minimizar el riesgo y las emergencias con ocasión de los eventos de aglomeración de público, en las últimas dos décadas el legislativo y ejecutivo han expedido normas nacionales que regulan de alguna manera la realización de eventos, en especial los espectáculos públicos de las artes escénicas y el fútbol profesional colombiano. Algunas de estas normas se enmarcaron en el anterior sistema nacional para la prevención y la atención de desastres, y quedaron tácitamente derogadas al crearse el nuevo Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres desde el 2012.

Se destaca también la expedición del nuevo Código Nacional de Policía y Convivencia que, con buenas intenciones, trató de reglamentar el derecho constitucional que tenemos los colombianos de reunirnos y manifestarnos pacíficamente, pero confundió el uso de este derecho con la participación en eventos organizados con fines de entretenimiento o de negocios, razón por la cual, la Corte Constitucional declaró inexecutable su contenido. Por ello, se recomienda a las autoridades distritales y municipales sacar provecho a lo propuesto en el presente trabajo de monografía, pues podría constituirse en un instrumento orientador para los procesos locales de reglamentación, sin contrariar lo establecido desde el orden nacional.

Desde el análisis conceptual de las aglomeraciones de público, se puede también concluir que los escenarios de riesgo posibles se generan a partir de la interacción entre la amenaza y la vulnerabilidad; donde los fenómenos amenazantes se pueden originar por acción de la naturaleza, el hombre o la propia tecnología involucrada; y donde la

vulnerabilidad se relaciona con las condiciones físicas y funcionales de la infraestructura del escenario donde se realiza la actividad, así como con las condiciones socioculturales del público asistente.

Llama la atención que la Política Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres no reconoce aquellos fenómenos amenazantes originados intencionalmente por el hombre, cuya materialización en emergencias o desastres está ampliamente registrado en eventos de aglomeración de público en Colombia y muchas partes del mundo. Al respecto, se recomienda a las autoridades nacionales considerar estas condiciones de amenaza, muchas de ellas asociadas al comportamiento inadecuado del público o con fines de terrorismo.

Al caracterizar los eventos que significan aglomeraciones de público como escenarios de riesgo de desastres en Colombia, se concluye que es necesario definir cuántas y cuáles variables deben usarse para determinar el nivel de riesgo y la clasificación de complejidad de un evento. Frente a esta necesidad, el presente trabajo recomienda centrarse en tres variables: El Evento, El Escenario y El Público, asociándolos a determinantes como el tipo de actividad, la infraestructura, el aforo, la edad y el comportamiento colectivo.

Lo anteriormente expuesto, permitió que la presente monografía determinara los aspectos más importantes para la gestión y control de las aglomeraciones de público, a partir de su clasificación como Complejas y No Complejas, siendo las aglomeraciones

complejas – en escenarios Habilitados o No Habilitados - las que demandan mayor control desde su planificación y hasta su realización, pasando por el proceso de solicitud de parte de los organizadores y la posterior autorización de parte de las autoridades locales.

Se concluye entonces que se sentaron las bases para que las autoridades territoriales reglamenten las actividades que significan aglomeraciones de público. Para ello, el presente trabajo recomienda un procedimiento simple para la autorización de aglomeraciones complejas, el cual incluye los requisitos mínimos y la creación y conformación de una comisión técnica asesora.

Finalmente, en armonía con lo establecido por la legislación colombiana y entendiendo que los eventos de aglomeración de público pueden significar riesgo de desastre para la sociedad, se concluye que todos los organizadores y responsables de estas actividades deben elaborar y presentar un Plan de Gestión del Riesgo. Frente a esto, el presente trabajo recomienda cuál puede ser su contenido, atendiendo lo definido en el artículo 42 de la Ley 1523 de 2012 y su Decreto Reglamentario 2157 de 2017.

10. BIBLIOGRAFÍA

- Ammar, A. (2007). Role of Leadership in Disaster Management and Crowd Control. *Prehospital and Disaster Medicine*, 527-528.
- Bowdin, G., O'Toole, W., Allen, J., Harris, R., & McDonnell, I. (2006). *Events Management*. Routledge.
- Comisión Asesora Permanente para el Régimen de Construcciones Sismo Resistentes. (2010). *Reglamento Colombiano de Construcción Sismo Resistente NSR-10*. Bogotá.
- Comité Nacional para el Conocimiento del Riesgo. (2017). *Terminología sobre Gestión del Riesgo de Desastres y Fenómenos Amenazantes*. Bogotá, D.C., Colombia: Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres.
- Constitución Política de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá.
- Contreras Ortiz, Y. (2017). *20 años de ordenamiento territorial en Colombia: experiencias, desafíos y herramientas para los actores territoriales* (Primera edición ed.). Bogotá, Colombia: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. Instituto de Estudios Urbanos (IEU). Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.
- Corte Constitucional. (20 de abril de 2017). SENTENCIA C-223/17. *M.P. Alberto Rojas Ríos*. Bogotá, D.C., Colombia.
- DAPRE. (20 de Diciembre de 2017). Decreto No. 2157. *por medio del cual se adoptan directrices generales para la elaboración del plan de gestión del riesgo de desastres de las entidades públicas y privadas en el marco del artículo 42 de la ley 1523 de 2012*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 50453 del 20 de diciembre de 2017.
- Diario Oficial de la República de Colombia. (8 de Noviembre de 2006). Ley No. 1098. *Por la cual se expide el Código de la Infancia y la Adolescencia*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 46446 del 08 de noviembre de 2006.
- Diario Oficial de la República de Colombia. (26 de Diciembre de 2011). Ley No. 1493. *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*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 48294 de diciembre 26 de 2011.
- Diario Oficial de la República de Colombia. (24 de Abril de 2012). Ley No. 1523. *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. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 48411 de abril 24 de 2012.

Diario Oficial de la República de Colombia. (22 de Agosto de 2012). Ley No. 1575. *Por medio de la cual se establece la Ley General de Bomberos de Colombia.* Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 48530 del 22 de agosto de 2012.

Diario Oficial de la República de Colombia. (29 de Abril de 2013). Ley Estatutaria No. 1622. *Por medio de la cual se expide el estatuto de ciudadanía juvenil y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 48776 de abril 29 de 2013.

Diario Oficial de la República de Colombia. (29 de Julio de 2016). Ley No. 1801. *Por la cual se expide el Código Nacional de Policía y Convivencia.* Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 49.949 del 29 de julio de 2016.

Diario Oficial de la República de Colombia. (2 de Mayo de 2017). Ley No. 1831. *Por medio de la cual se regula el uso del Desfibrilador Externo Automático (DEA), en transportes de asistencia, lugares de alta afluencia de público, y se dictan otras disposiciones.* Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 50221 del 02 de mayo de 2017.

Dickie, J. (1995). Major crowd catastrophes. *Safety Science*, 309-320.

DPAD. (2007). *Plan Nacional de Emergencia y Contingencias para Eventos de Afluencia Masiva de Público.* Bogotá: Ministerio del Interior y de Justicia.

EPC. (2009). *Understanding Crowd Behaviour: Supporting Evidence.* Leeds: The Cabinet Office Emergency Planning College - University of Leeds.

Gobierno del Ecuador. (2016). *Resolución SGR-151-2016, Normativa de gestión de riesgos para la aplicación en espectáculos o eventos de concentración masiva.* Guayaquil: Secretaría de Gestión de Riesgos.

HSE. (1999). *The event safety guide, A guide to health, safety and welfare at music and similar events.* Londres: Health and Safety Executive.

HSE. (2000). *Managing crowds safely, A guide for organisers at events and venues.* Londres: Health and Safety Executive.

Lavell, A. (2007). *Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la Gestión del Riesgo.* Lima: Comisión Europea; Comunidad Andina. Secretaría General; CAPRADE; Apoyo a la Prevención de Desastres de la Comunidad Andina PREDECAN; Consultora Nacional Spazio Ingeniería y Medio Ambiente.

- Llanos, R. (21 de Enero de 2018). La tragedia de las corralejas, 38 años después. *El Heraldo*, pág. 1. Obtenido de <https://www.elheraldo.co>
- Ministerio de Cultura. (18 de Diciembre de 2013). Resolución No. 3969. *Por la cual se reglamenta el Decreto 1240 de 2013, se modifica la Resolución 2426 de 2012 y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C., Colombia.
- Ministerio de Cultura. (26 de Mayo de 2015). Decreto No. 1080. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial No. 49523 del 26 de mayo de 2015.
- Ministerio de Cultura. (11 de Diciembre de 2015). Decreto No. 2380. *Por el cual se modifica el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura, Decreto 1080 de 2015, en lo que hace referencia al registro de productores de espectáculos públicos de las artes escénicas de que trata la Ley 1493 de 2011*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 49723 de diciembre 11 de 2015.
- Ministerio del Interior y de Justicia. (10 de Octubre de 2007). Decreto No. 3888. *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*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario oficial 46777 de octubre 10 de 2007.
- Ministerio del Interior y de Justicia. (19 de Mayo de 2010). Decreto No. 1717. *Por el cual se adopta el Protocolo para la Seguridad, Comodidad y Convivencia en el Fútbol y se dictan otras disposiciones*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 47.714 de mayo 19 de 2010.
- MSPS. (2016). *Guía Técnica para la preparación y manejo en salud de las Aglomeraciones de Público*. Bogotá: Ministerio de Salud y de la Protección Social.
- NDMA. (2014). *Managing Crowd at Events and Venues of Mass Gathering: A guide for the state government, local authorities, administrators and organizers*. Government of India.
- Presidencia de la República. (10 de Octubre de 2007). Decreto No. 3888. *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*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario oficial 46777 de octubre 10 de 2007.
- Presidencia de la República. (14 de Junio de 2012). Decreto No. 1258. *Por el cual se reglamenta la Ley 1493 de 2011*. Bogotá, D.C., Colombia: Diario Oficial 48461 del 14 de junio de 2012.

RAE. (2018). *Real Academia Española*. Obtenido de www.rae.es

Still, G. K. (2014). *Introduction to Crowd Science*. Londres: Taylor & Francis Group.

Tarlow, P. E. (2002). *Event Risk Management and Safety*. Nueva York: John Wiley & Sons, Inc.

The Victorian WorkCover Authority. (2007). *Crowd Control at Venues and Events: A practical occupational health and safety guide*. Melbourne: State Government of Victoria.