



**CRITERIOS DE ELEGIBILIDAD, VIABILIDAD Y DE ENFOQUE DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LAS  
INVERSIONES LOCALES 2021-2024  
SECTOR AMBIENTE - GESTIÓN DEL RIESGO Y ADAPTACIÓN AL CAMBIO CLIMÁTICO**

**CONCEPTO DE GASTO: MANEJO DE EMERGENCIAS Y DESASTRES**

**ANEXO 6. FORTALECER LA PREPARACIÓN PARA LA RESPUESTA A TRAVÉS DE LA  
CONFORMACIÓN DE SISTEMAS DE ALERTA TEMPRANA (CAPACITACIÓN, ENTRENAMIENTO,  
SEÑALIZACIÓN Y ENTREGA DE ELEMENTOS PARA SU PUESTA EN FUNCIONAMIENTO)**

**1. INTRODUCCIÓN**

En Bogotá el incremento y concentración de la poblacional en zonas catalogadas en alto riesgos, ha traído consigo la generación de nuevos riesgos, emergencias y desastres. El Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y Cambio Climático IDIGER ha identificado siete escenarios de riesgos para Bogotá entre los cuales se encuentran, las avenidas torrenciales, los incendios forestales, las inundaciones, los movimientos en masa, y se ha identificado que:

- ✓ “Existen 70 cuencas susceptibles de presentar eventos de avenidas torrenciales 91% de los cuales pueden ser generados en la zona urbana y el 9% en la rural, 1062 ha están catalogadas en amenaza baja, 853 ha en amenaza media y 2017 ha en amenaza alta.
- ✓ Durante el 2010-2018 se presentaron 139 incendios forestales con una afectación de 1.000 hectáreas, eventos relacionados con las condiciones de aumento en la temperatura, especialmente durante el primer trimestre de cada año y por la incidencia del Fenómeno “El Niño”, lo que genera mayor posibilidad de ocurrencia de incendio forestal.
- ✓ El occidente de la ciudad es la zona más propensa a que se presenten inundaciones ya que corresponde a una zona plana con poca pendiente y baja capacidad para evacuar caudales.
- ✓ El relieve montañoso ocupa el 83% del área distrital mientras que la zona plana equivale al 17%. Aunque la población se concentra en la zona plana, también por el crecimiento urbano de la ciudad de Bogotá, un número importante de la población se encuentra localizada en zonas de ladera de los Cerros Orientales, Cerros de Suba y Cerros del Sur. Del área urbana del Distrito Capital, 7224 Ha están en zonas planas. Para las zonas de ladera (30776 Ha), aproximadamente el 9 % se encuentra categorizada en amenaza alta por movimientos en masa (2776 Ha), un 56 % en amenaza media (16600 Ha) y un 35 % en amenaza baja (11400 Ha)<sup>1</sup>.

Como se muestra en estos escenarios interactúan diferentes factores de riesgo, que evidencia la insuficiencia de planes encaminados a reducir la fragilidad y exposición de la población que se asienta en estas zonas, por tanto, el Sistema de Alerta facilitan los procesos de adaptación y mitigación de impactos, por lo que se constituyen en uno de los ejes transversales de la gestión del riesgo.

De acuerdo con la Ley 1523 de 2012 el riesgo es una construcción social, resultado de un proceso de ocupación y producción, donde confluyen elementos naturales sociales, históricos, culturales, políticos y económicos, así como la relación que se ha establecido entre la sociedad y la naturaleza.<sup>2</sup>, que para su reducción y/o manejo se requiere de la participación activa y con incidencia de la comunidad, quien debe estar organizada, fortalecida

<sup>1</sup> Instituto Distrital de Gestión de Riesgos y cambio Climático – IDIGER [https://www.idiger.gov.co/Escenarios\\_de\\_Riesgos](https://www.idiger.gov.co/Escenarios_de_Riesgos).

<sup>2</sup> Análisis de la Construcción Social del Riesgo frente a eventos potenciales del volcán Puracé, en el resguardo indígena de Puracé. Claudia Lucia Castillo Giraldo. <http://acsrpurace.blogspot.com/>



y preparada, entre otras acciones, para diseñar e implementar SAT, que les permita identificar, conocer, manejar y reducir los riesgos en sus territorios, a partir de una cultura de la autoprotección.

El SAT, favorece la creación y fortalecimiento de estrategias sociales encaminadas a potenciar la capacidad de preparación y respuesta ante posibles eventos de emergencias de quienes se ubican en zonas vulnerables y que, de manera permanente, consciente o no, conviven con ellos y los “gestionan”. Diariamente los actores presentes en lo local evalúan, analizan y toman las decisiones que consideran pertinentes y posibles para reducir los riesgos y evitar que se conviertan en desastres, constituyéndose esta, en una forma de participación ciudadana en la gestión del riesgo.

Se busca preservar la vida y proteger los bienes de la población, a partir de promover una cultura de la prevención que se enmarque en las realidades y necesidades del territorio, lo cual implica que las intervenciones se aborden de manera integral como resultado de escenarios de coordinación y participación activa e incidente de los actores presentes en lo local, comunidad, organizaciones sociales, públicas y privadas, con acceso a una información clara, veraz y oportuna sobre riesgos y alertas, de manera que proporcional a su incidencia facilite la toma de decisiones.

La implementación de SAT en lo local requiere del liderazgo de la Alcaldía Local y la participación activa de las comunidades en la identificación de los riesgos, la definición de actividades que contribuyan a la reducción de la vulnerabilidad de la población, la identificación de las capacidades de la comunidad y las instituciones para enfrentarlos, y la definición de medidas de autoprotección y recuperación, con el fin de salvar la vida de las personas, proteger sus bienes y reducir los daños en el territorio.

El presente anexo técnico busca fortalecer la preparación para la respuesta a emergencias de las Alcaldías Locales y las comunidades, ante la posibilidad de ocurrencia de un evento de origen natural o antrópico, que puede desencadenar un desastre, con el fin de evitar o mitigar sus impactos a través de la implementación de SAT.

## 2. Criterios de intervención para el presente anexo técnico:

- ✓ Concepción centrada en las personas,
- ✓ Construcción participativa entre las autoridades locales y población
- ✓ Utilización y manejo de herramientas para su funcionamiento adecuado y sostenibilidad.
- ✓ Se pueden instalar SAT solo frente a fenómenos que no se presenten de manera súbita, es necesario que existan elementos que evidencien la posible ocurrencia de un evento, de manera que se tengan días, horas o minutos para que a través de la alerta temprana se logren implementar medidas para salvar vidas

## 3. Principios de intervención para el presente anexo técnico:

- a. **Coordinación** La conformación de SAT no pueden responder a esfuerzos independientes y aislados, por el contrario, deben ser el resultado de la integración de las acciones enmarcadas en las competencias institucionales y comunitarias que contribuyen en el logro de un objetivo común y el fin último de salvaguardar la vida y bienes de las personas.
- b. **Equilibrio:** entre sus componentes, cada uno de los elementos que conforman el SAT debe funcionar adecuadamente y en forma articulada.
- c. **Oportunidad:** además de alertar con suficiente antelación, deben apoyar a la comunidad en la toma de decisiones, en la difusión de la alerta y en la ejecución de acciones de respuesta eficaces.
- d. **Inclusión:** Coexistencia de los saberes en el territorio donde confluye el conocimiento ancestral, popular y comunitario que ofrece la posibilidad de complementar la información producida por la tecnología y facilita el proceso de asimilación de la población, dando legitimidad a los procesos generados en torno al SAT.

#### 4. Enfoques de intervención para el presente anexo técnico:

1. **Enfoque Diferencial:** identifica y reconoce características particulares de personas y grupos poblacionales en cuanto a etnia e identidad cultural, género, edad y condiciones de discapacidad y sus implicaciones en las condiciones de vida y las relaciones entre los actores.
2. **Enfoque de Género** Reconoce y evidencia roles, necesidades y prioridades de hombres y mujeres, sin jerarquías ni discriminación.
3. **Enfoque Territorial:** Se reconoce la interacción de la población con el entorno y la transformación, construcción y reconstrucción del territorio donde habita, identificando las vulnerabilidades y potencialidades para dar respuestas a ellas, permitiendo resignificar el territorio y dando lugar e importancia a lo público y colectivo.
4. **Enfoque Sistémico:** Reconoce a las organizaciones públicas, privadas, sociales y comunitarias como un sistema integrado, conformado por unidades interdependientes, que se relacionan e interactúan entre sí y con el entorno, al cual afectan y por el cual también son afectadas.

#### 5. OBJETIVO GENERAL

Fortalecer la preparación para la respuesta de las Alcaldías Locales y la población, a través de la promoción y consolidación de sistemas de alerta temprana, basados en la comunidad, a través de una adecuada gestión del conocimiento, identificación de actores presentes en el territorio y fortalecimiento de la coordinación institucional y comunitaria, de manera que proteja la vida de la población y se reduzca las pérdidas ante una posible emergencia o daños cuando estas se presenten.

#### 6. OBJETIVOS ESPECIFICOS

- ✓ Identificar y conocer a nivel local las amenazas o eventos de tipo natural o los derivados por la actividad humana, que constituyan riesgo para la población y su entorno, de manera que aporte las herramientas para la preparación y respuesta ante los riesgos identificados.
- ✓ Promover a nivel local acciones para proteger la vida de las familias, sus bienes y reducir los daños en el territorio.
- ✓ Identificar a nivel local actores y definir roles, de manera que permita fortalecer la coordinación institucional y comunitaria para el adecuado funcionamiento, activación, movilización, operación y evaluación del sistema de alerta.
- ✓ Fortalecer a nivel local la organización comunitaria en torno a la comprensión del riesgo y sus dinámicas, de manera que se identifique las capacidades de las Comunidad y su nivel de corresponsabilidad en el efectivo funcionamiento del Sistema de Alerta Comunitario.

#### 7. POBLACIÓN OBJETIVO

Este documento está dirigido a las Alcaldías Locales de Bogotá y su contenido y aplicación podrá beneficiar a la población que se encuentra expuesta a la materialización de emergencias o desastres en Bogotá.

#### 8. ESCENARIOS PARA LOS QUE APLICA EL PRESENTE ANEXO TÉCNICO.

- Avenidas torrenciales
- Incendios forestales
- Inundaciones
- Movimientos en masa

## 9. ELEMENTOS CONCEPTUALES

### ¿Qué es un Sistema de Alerta Temprana:

Sistema que integra elementos y acciones de medición, generación y aprovechamiento de información, que permite que las personas, comunidades, organizaciones, entidades y empresas, expuestas a un peligro, se preparen y actúen de manera apropiada y anticipada, con el fin de proteger la vida de las personas y sus bienes.

### ¿Cuál es la importancia de un Sistema de Alerta Temprana?:

Permite conocer anticipadamente y con cierto nivel de certeza, en que tiempo y espacio, una amenaza puede desencadenar situaciones potencialmente desastrosas.

**¿Cuál es la participación comunitaria en los SAT?:** Se busca promover SAT basados en la comunidad, caracterizado por que su conformación es liderada, impulsada y apropiada por las comunidades, responde a las necesidades de la población e identifica como uno de sus principales valores la confianza en las capacidades de las personas, su incidencia está dada en todos los componentes del SAT

### ¿Cuál es el Objetivo de un SAT?:

Crear condiciones para que las instituciones y la comunidad actúe con suficiente tiempo y de manera oportuna ante una amenaza y se reduzca la pérdida de vidas humanas. Es decir, contribuye a salvar vidas

### ¿Dónde se implementan Sistemas de Alerta?

En zonas de recurrente afectación, ante la presencia de vulnerabilidad de la población y la ocurrencia de diversos peligros que ocurren en el territorio.

### ¿Cuáles son los componentes del Sistema de Alerta Temprana?

En Bogotá el Sistema de Alerta está conformando por cinco componentes; i) **Análisis de riesgos:** Identificación, evaluación y análisis de las condiciones de riesgo (amenaza, exposición y vulnerabilidad) a las que se encuentra expuesta Bogotá, ii) **Redes de observación y modelamiento:** Redes de monitoreo con que cuenta el IDIGER, iii) **Captura y procesamiento de datos y emisión de informes:** Procesamiento de la información que es recopilada de las diferentes redes de observación y se realizan los informes y/o reportes requeridos con diferente temporalidad, iv) **Decisiones previas para la respuesta:** Se toman decisiones sobre el tipo de actuación que debe tener las entidades de orden Distrital, local, así como la comunidad, con base en los resultados obtenidos en el procesamiento de datos y la emisión de informes v) **Comunicación y difusión de alertas:** Articulación de los medios de difusión (página web, redes sociales, etc) con los que cuenta el Sistema de Alerta Bogotá para informar sobre las posibles condiciones de riesgo que pueden afectar la ciudad.

### ¿Quiénes hacen parte del Sistema de Alerta?

El desarrollo y la implementación de un sistema eficaz de alerta temprana requieren de la contribución y coordinación de instituciones del orden Distrital, Local y comunitario.

#### IDIGER:

- Consolida y analiza a escala Local, el conocimiento de riesgos.
- Consolida boletines y avisos para las declaraciones de estados de alerta.

- Administra el Sistema de Información SIRE, módulo de información del Sistema de Alertas Bogotá.
- Planifica, promueve y coordina el Sistema Distrital de Alertas Bogotá.
- Coordina, gestiona y promueve procesos de capacitación, entrenamiento, simulaciones y simulacros, para fortalecer la capacidad de respuesta en el Distrito Capital.
- Asesora técnicamente a las Alcaldías Locales en elaboración de los Planes Locales de Gestión de Riesgos y Cambio Climático (CLGR-CC)

#### **AUTORIDADES LOCALES - CONSEJO LOCAL DE GESTIÓN DE RIESGOS – CLGR**

- Conoce las amenazas a las que está expuesta las comunidades y participa activamente en el diseño y el mantenimiento de los Sistemas de Alerta Temprana.
- Comprende la información sobre recomendaciones básicas que recibe y está en condiciones de asesorar, instruir y promover la participación de la población local.
- Apoya la preparación y elaboración del componente de Gestión de Riesgo para incluirlo en el Plan de Desarrollo Local.
- Coordina procesos formativos y organizativos que permitan a las comunidades identificar, valorar y prevenir o mitigar los riesgos y apoyar capacidades autogestionarias.
- Organiza la realización de simulacros comunitarios de respuesta.
- Promueve el fortalecimiento a nivel local del Sistema Distrital de Alertas.

#### **LA COMUNIDAD**

- Participa en la actualización de los escenarios de riesgo en el territorio.
- Participa activa e incidentemente en todos los aspectos del diseño, implementación y funcionamiento de los Sistema de Alerta.
- Promueve y fortalece la organización comunitaria, para que el Sistema de Alerta sea ejecutado de manera eficiente.
- Conoce las amenazas y posibles impactos a los que están expuestas las comunidades y adopta medidas para proteger la vida y bienes.
- Socializa con las entidades el conocimiento comunitario del comportamiento de los riesgos y la aparición de nuevos factores generadores de riesgos e identifica acciones de prevención o de respuesta.
- Participa en procesos de capacitación y entrenamiento para el funcionamiento del Sistema de Alerta.
- Recibe la información que las Entidades del Distrito emiten a través del monitoreo al comportamiento de las diferentes amenazas.
- Registra y reporta las observaciones de la comunidad a las autoridades Locales.
- Coordina con el Consejo Local de Gestión de Riesgos las acciones a implementar en caso de una emergencia y la emisión de alertas.

**Que es una alerta:** Estado que se declara con anterioridad a la manifestación de un evento peligroso, con base en el monitoreo del comportamiento del respectivo fenómeno, con el fin de que las entidades y la población involucrada activen procedimientos de acción previamente establecidos.

**Que es una alarma** Es un a o señal que emiten autoridades o instituciones competentes para que se sigan instrucciones específicas, debido a la presencia real o inminente de un evento adverso, esta se transmite a través de medios físicos; Sirenas, campanas, megáfono, radio, pólvora, etc.

### **10. RUTA PARA LA IMPLEMENTACION DE SAT**

La participación y organización de las comunidades, la coordinación con las instituciones y el uso y complementariedad de herramientas tecnológicas y comunitarias de medición, constituyen tres criterios clave para la implementación de SAT

### **a. Conocimiento del riesgo**

El conocimiento es un espacio en el que confluyen, por un lado, la información técnica generada desde la institucionalidad, a partir del análisis de información producida por los equipos de medición y analizada por los técnicos, y por el otro la recuperación de la memoria comunitaria frente a situaciones de emergencia presentadas en el territorio, identificando escenarios, tiempo y tipo de respuesta dada. Este proceso requiere analizar con la comunidad el comportamiento de los escenarios de riesgos, identificando: i) estado, ii) intervenciones realizadas, iii) causas y consecuencias para la población y el medio, entre otros elementos, para lo cual la construcción de mapas de riesgos contribuye a establecer las prioridades para las necesidades de los sistemas de alerta temprana y sirve de guía para la preparación y respuesta ante posibles eventos.

Reconocer y comprender cuáles son las amenazas más recurrentes e identificar el tipo de fenómeno a alertar, precisando: i) cómo se manifiestan en la población, ii) efectos asociados, iii) características, iv) intensidad y v) tipo de daño posible, permite entender cuál es la capacidad real de las comunidades para enfrentar eventos adversos, cuáles son los factores subyacentes que limitan una respuesta efectiva y que acciones adicionales se deberán adelantar.

Por ello es importante revisar y evaluar los antecedentes, la frecuencia y recurrencia de los fenómenos, identificar cuál es el grado de vulnerabilidad del territorio, su grado de exposición, asociando a la generación de alerta y a factores detonantes como el incremento de lluvias, los tiempos secos, entre otros, lo cual permitirá, identificar y conocer los fenómenos y los efectos, frente a los cuales se realizan los preparativos del SAT.

### **b. Monitoreo**

El monitoreo se construye a partir del conocimiento sobre los riesgos y es primordialmente un esfuerzo de recopilación de datos actualizados que se sobreponen al conocimiento que se tiene sobre el riesgo, por consiguiente, es el seguimiento de la amenaza y de los eventos que se generan.

Bogotá cuenta con el Sistema de Alerta de Bogotá (SAB), que, para su adecuado funcionamiento requiere de redes de monitoreo como las estaciones hidrometeorológicas y el radar meteorológico, además de un sistema de transmisión y almacenamiento de esta información, elementos que permiten emitir las Alertas y registrar información en tiempo real sobre: i) Lluvias en tiempo real, ii) Lluvia diarias y acumuladas últimos días, iii) Sitios propensos a deslizamientos por lluvias, iv) Nivel de los cauces, v) Ríos y quebradas propensos a crecientes torrenciales, vi) Monitoreo de tormentas eléctricas, vii) Áreas propensas a incendios forestales y viii) Último sismo registrado por el IDIGER que, si bien no es una alerta, permite conocer las zonas en donde ha sido más intensos un temblor. Toda la información que se genera desde el SAB puede ser visualizadas a través de la página web [www.idiger.gov.co](http://www.idiger.gov.co), haciendo link en "Sistema de Alerta Bogotá - SAB".

Como se puede ver el monitoreo y vigilancia es realizado principalmente por parte de las entidades técnicas distritales, que para su trabajo requieren de la instalación de sistemas de monitoreo, sin embargo, ante la imposibilidad técnica y financiera de instalar estos sistemas en todas las zonas de Bogotá, surgen como alternativa y complemento a las alertas institucionales, los Sistemas de Alerta Temprana comunitarios, conformados por personas que cumplen la función de observación (seguimiento a una condición particular), medición (anotación y registro de lo evidenciado) y predicción (lo que se espera que suceda a futuro con base en lo observado y analizado), previo se deberá definir en qué instancia de la organización municipal o la comunidad se realizará el análisis de la información obtenida del monitoreo y se tomaran las acciones pertinentes en caso de evidenciar la materialización de condiciones de riesgo.

### c. Acciones de Respuesta

Las organizaciones comunitarias y pobladores deben estar preparados para responder en caso en que un riesgo se convierta en realidad, su capacidad de respuesta está determinada por el conocimiento de los escenarios de riesgo, el seguimiento a los mismos y los medios para participar en las acciones de respuesta adecuadas

#### ➤ Organización Comunitaria

Como se señaló anteriormente, uno de los actores claves en la implementación de los sistemas de alertas tempranas son las comunidades y sus pobladores, por el conocimiento que tiene del territorio, por ser los primeros afectados cuando se materializa un evento y por ser los primeros respondientes, antes de la llegada de los organismos de respuesta, por ello la organización debe apuntar a la conformación de un comité organizador compuesto por líderes sociales y comunitarios quienes tendrán la responsabilidad del montaje y funcionamiento de del Sistema de Alerta en cada uno de sus componentes.

Deberán además diseñar:

- i) **Protocolos de activación:** Donde se defina los canales de comunicación apropiado entre la Administración Local y las comunidades para que la información de monitoreo sea recibida adecuadamente, para emitir alertas, activar alarmas, coordinar acciones que contribuya en la toma de decisiones, para ello se requiere definir quién y cómo se dará la orden de activación.
- ii) **Difusión y comunicación Alarma institucional y comunitaria:** La organización debe definir el mecanismo a través del cual se efectuará la activación del SAT, es importante que recuerde que su funcionamiento deber ser permanente, 24 horas al día, 7 días a la semana durante los 365 días del año. Recuerde que, de acuerdo con el nivel de alerta, se debe ejecutar la estrategia de comunicaciones, la cual debe ser previamente definida, y activar las alarmas institucionales y/o comunitarias acordadas.

Tenga en cuenta que la alerta es la información dirigida a los integrantes del SAT y la alarma comunitaria es la información masiva que debe llegar a las comunidades que están ubicados en la zona de riesgo. Por tanto, los mensajes, contenidos y medios de difusión son diferentes.

- iii) **Niveles de Alerta:** El uso de colores para la definición de los niveles de alerta, se constituye en el mecanismo a través del cual se puede diferenciar el nivel de evolución de la emergencia, por tanto, la localidad debe describir para cada nivel de alerta cuáles serán las condiciones de monitoreo y las acciones a emprender, de acuerdo con sus características.

#### ➤ Preparación

No olvide que el Sistema de Alerta, hacen parte de la preparación para la respuesta ante posibles emergencias, al aportar información oportuna, clara, y anticipada, para la toma de decisiones. Las acciones de respuesta inician una vez se ha emitido la Alerta e implica la preparación y ejecución

La preparación requiere el diseño de: i) protocolo de activación, ii) protocolos de respuesta, iii) capacitación, iii) recursos para la respuesta

- **Protocolo de Respuesta:** Se constituye en un instrumento orientador al definir, ordenar y coordinar las acciones necesarias para proteger la vida de las personas y sus bienes, es una actividad continua en la que participan la Administración local y la comunidad quienes establecen acuerdos de trabajo de manera que se definan procedimientos, roles, funciones y responsabilidades de cada uno de los actores, incluidos los organismos de respuesta, de manera que garanticen una respuesta oportuna y adecuada. Debe abordar entre otros elementos, la definición de medidas de protección (evacuaciones), medidas de socorro (rescate y salvamento), acciones humanitarias (techo, alimento y agua), para lo cual dentro de la organización propuesta se debe contar con grupos encargado de su manejo.
- **Capacitación:** Se requiere que las autoridades locales y organizaciones comunitarias fortalezcan o adquieran conocimientos sobre gestión del riesgo. La comunidad como primer respondiente debe contar con conocimiento específico entre otros, del diseño de herramientas de monitoreo, medición, análisis de información, interpretación de pronósticos, así como de comunicación referida a la recepción, emisión y difusión de información
- **Recursos:** La efectiva implementación del Sistema de Alerta exige la identificación de los recursos existentes en los territorios, así como la gestión y asignación de recursos técnicos, financieros y humanos necesarios para el fortalecimiento de las capacidades locales de respuesta

#### ➤ Ejecución

Hace referencia a las acciones que deben tomar las institucionales, las organizaciones comunitarias y la población en general una vez se emita la alerta. Estas acciones se constituyen en la implementación de las acciones de preparación y el protocolo de respuesta.