



Sistema comando incidentes y su aplicación en los  
establecimientos de sanidad militar del Ejército  
Nacional

**Juliana Cardozo Londoño**  
**Alicia Galarza Sandoval**  
**Juan Carlos Saavedra Mahecha**

Trabajo de grado para optar al título profesional:  
**Curso de Información Militar (CIM)**

**Escuela Superior de Guerra “General Rafael Reyes Prieto”**  
Bogotá D.C., Colombia

2015

353.91  
0268

SISTEMA COMANDO INCIDENTES Y SU APLICACIÓN EN LOS  
ESTABLECIMIENTOS DE SANIDAD MILITAR DEL EJÉRCITO NACIONAL

Presentado por:

Mayor. JULIANA CARDOZO LONDOÑO, ENF.

Mayor. ALICIA GALARZA SANDOVAL, ENF.

Mayor. JUAN CARLOS SAAVEDRA MAHECHA, ENF.

Director

SP. JOHN EDINSON CORTES CABEZAS

Asesor en Atención Emergencias y Desastres.

ESCUELA SUPERIOR DE GUERRA  
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN  
CURSO DE INFORMACIÓN MILITAR

BOGOTA

2014

69097

SISTEMA COMANDO INCIDENTES Y SU APLICACIÓN EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE SANIDAD MILITAR DEL EJÉRCITO NACIONAL .....	3
Introducción al Sistema Comando Incidentes.....	3
Generalidades Sistema Comando Incidentes .....	6
Marco normativo .....	9
Normatividad y doctrina del Ejército Nacional referente a SCI.....	11
Responsabilidad de las Fuerzas Armadas en la atención de desastres .....	14
Responsabilidad Legal. ....	17
Articulación entre sistemas.....	18
El Sistema Comando Incidentes y su énfasis en la preparación y entrenamiento para la atención de emergencias y desastres.....	20
¿Cómo conciliar la doctrina de SCI y la estructura de los ESM? .....	22
Estructura Sistema Comando Incidentes de acuerdo a capacidad del ESM. ....	25
A manera de conclusión .....	26
Paralelo del Plan Esculapio y el Sistema Comando de Incidentes. ....	26

# SISTEMA COMANDO INCIDENTES Y SU APLICACIÓN EN LOS ESTABLECIMIENTOS DE SANIDAD MILITAR DEL EJÉRCITO NACIONAL

## **Introducción al Sistema Comando Incidentes**

El Sistema Comando Incidentes (SCI), nace en la década de los 70 en Estados Unidos, como respuesta a las dificultades evidenciadas en la atención de desastres naturales, las cuales fueron recurrentes y cuya raíz principal fue la falta de coordinación entre los organismos de atención, en los cuales no había un sistema de mando y control, delimitación de alcance, integración de las comunicaciones y los recursos, hecho que desencadenó en el incremento de las pérdidas humanas y los daños materiales.

Desastres ocurridos en las décadas de los 70 y 80, se caracterizaron por el desorden en la atención, no por falta de recursos ya que estos llegaron en cantidades significativas desde diferentes países del mundo, se falló en la integración de los recursos. Terremotos como los de Perú 1970, México 1985, Huracanes en Jamaica, H. Gilbert 1988, Estados Unidos, H. Katrina en 2005 y otros fenómenos naturales, como la erupción volcánica ocurrida en Colombia en 1985<sup>1</sup>, nos enseñaron que las fallas en las operaciones de atención de emergencias y desastres evidenciadas en la zona de impacto, no se originan en esta zona, sino que, se dan desde la dirección operativa, es decir en la administración de los recursos para la atención y la administración del riesgo en desastres. (Quintero, 2012)

---

<sup>1</sup> En 1985, El volcán nevado del Ruíz, ubicado en la cordillera central Colombiana, hizo erupción, causando el deshielo de la nieve en la cumbre, que se deslizó como avalancha de lodo sobre las laderas del accidente geográfico, cubriendo las poblaciones de Armero y Guayabal, en el departamento del Tolima, de ésta tragedia quedaron 25.000 víctimas mortales, incontables lesionados y la pérdida total de la infraestructura del municipio, los sistemas de atención de desastres para la época eran incipientes y el desorden en la atención y en la coordinación de los recursos se hizo evidente, desaprovechando recursos valiosos.

Surge el interrogante sobre cuál sería la mejor opción para lograr una atención eficiente y eficaz, llegando a una serie de conclusiones, la primera tenía que ver con la atomización de los esfuerzos, la utilización de recursos claves en áreas no tan comprometidas, falta de integración en las comunicaciones, no había coordinación en las labores de reconstrucción y retirada , y una particularmente importante la unidad de mando y control, ante estos interrogantes nace el Sistema Comando Incidentes, como respuesta eficiente para la administración de la atención de un desastre.

El sistema Comando Incidentes, se define como: “la combinación de instalaciones, equipamiento, personal, protocolos, procedimientos y comunicaciones, operando en una estructura organizacional común, con la responsabilidad de administrar los recursos asignados para lograr, efectivamente los objetivos pertinentes a un evento, incidente o desastre” (Hospital Militar Central - Colmena, 2013, pág. 5)

Tal como lo define el Sistema Comando Incidentes, la atención de una emergencia o desastre se desprende de la operación de recursos bajo una estructura organizacional común, cuando se hace referencia a los recursos, no solamente contempla aquellos proporcionados por las organizaciones encargadas de la atención de emergencias y desastres, sino que también involucra otros actores, que dependiendo de la magnitud del incidente deben apoyar las labores de los organismos de socorro, dentro de estos organismos se consideran a las Fuerzas Armadas<sup>2</sup>, vale decir que aunque esta no es su

---

<sup>2</sup> La Directiva Presidencial 005 del 27 de noviembre de 2001, Atención de desastres súbitos de cobertura nacional, es el documento en el cual el Gobierno Nacional, fija su compromiso con la prevención y atención de desastres, éste documento se desarrolla a través de protocolos de actuación y políticas públicas, que contemplan las Fuerzas Militares como actores vitales en la atención de desastres.

misión constitucional no pueden desligarse de la responsabilidad ante la sociedad civil, más partiendo del hecho de que la sociedad espera un apoyo irrestricto de sus Fuerzas Armadas y su participación en atención de desastres en masa se contempla en los planes nacionales de gestión del riesgo emitidos por la Estado. (Dirección de Prevención y Atención de Desastres, 2006)

El sistema comando incidentes, no solamente es útil mirando al exterior de la Fuerza, sino que también resulta vital su implementación al interior de la misma, como una respuesta eficiente, efectiva y eficaz a las emergencias internas, este sistema permite operar desde una estructura diseñada para la atención de incidentes, que no necesariamente corresponda a la estructura jerárquica militar, sino que privilegia el conocimiento y entrenamiento en atención de emergencias y desastres.

Los Establecimientos de Sanidad Militar (ESM), como parte de la red de prestadores de servicios de salud del país, y como únicos responsables de la operación de los servicios de salud para las Fuerzas Militares de Colombia, deben prepararse para responder adecuadamente ante una situación de emergencia o desastre, interna o externa, independientemente de su magnitud, asegurando la disminución o limitación del daño y la preservación de las vidas de sus miembros y de la población general, no solo como una responsabilidad moral, sino también, en cumplimiento de las distintas políticas, planes y programas, trazados para tal fin desde los organismos del estado, aclarando que el Subsistema de Salud de las Fuerzas Militares (SSFMM), es un régimen de excepción frente a la aplicación de la normatividad del Sistema Obligatorio de Garantía de la Calidad en Salud

en Colombia (SOGCS), más no para la normatividad vigente en materia de desastres. (Ministerio de la Protección Social , 2006)

### **Generalidades Sistema Comando Incidentes**

Como ya se ha dicho el Sistema Comando de Incidentes (SCI), es una herramienta, un modelo estandarizado para la atención de emergencias y desastres, United States Agency for International Development (USAID), en el manual del curso básico de SCI, lo define como:

El Sistema Comando de Incidentes es la combinación de instalaciones, equipamiento, personal, protocolos, procedimientos y comunicaciones, operando en una estructura organizacional común, con la responsabilidad de administrar los recursos asignados para lograr, efectivamente los objetivos pertinentes a un evento, incidente u operativo (Programa Regional de Asistencia para Riesgos de Desastres (RDAP) - USAID, 2012, pág. 3)

El SCI, no pretende remplazar los organismos especializados y dedicados a la atención de emergencias y desastres, sino más bien, brindar una herramienta que cumple con las características indispensables que debe poseer cualquier modelo operativo para la atención de desastres como: Estandarización, es decir una estructura común, mando unificado, planeación organizacional, mejora la administración de los recursos, manejo de las comunicaciones e información y profesionalismo, a su vez cada una de éstas características se relaciona con unos principios que son la base del funcionamiento de ésta herramienta.

Es posible resumir los múltiples principios del SCI en uno, simplicidad, ya que obedece a una estructura fácil de comprender, que se adapta a cualquier situación independientemente de su magnitud y tipo de evento.

Cuadro No 1. Características y principios del SCI.

Características	Principios
Estandarización	Terminología común
Mando	Establecer y transferir el mando
	Cadena de mando y unidad de mando
	Comando unificado
Planificación y estructura organizacional	Manejo por objetivos
	Plan de acción del incidente
	Organización modular
	Alcance de control
Instalaciones y recursos	Instalaciones
	Manejo integral de los recursos
Manejo de las comunicaciones e información	Comunicaciones integradas
	Manejo de la información e inteligencia
Profesionalismo	Responsabilidad
	Despacho y despliegue

Fuente: Curso Básico Sistema de Comando de Incidentes (CBSCI). Programa Regional de Asistencia para Riesgos de Desastres (RDAP) Pág. 5. 2012.

Para la adopción del SCI en los ESM, tal vez las características que mayor relevancia cobran son: La planificación y estructura organizacional, pues es aquella que directamente se utilizara para correlacionar las dos estructuras y capacidades con sus niveles de respuesta, así como para establecer que la efectividad en la aplicación de la metodología del SCI, depende de la adecuada planeación y el conocimiento del mismo.

La planificación y estructura organizacional, se subdivide en cuatro principios: Manejo por objetivos, plan de acción del incidente, organización modular y alcance de control, cada uno estos se define así:

Todo manejo de incidente debe tener unos objetivos definidos, de manera que el desarrollo de las estrategias de manejo del incidente y los recursos se puedan direccionar correctamente, estos objetivos se deben definir en función del tiempo y siempre se deben documentar, para su evaluación una vez concluida la atención del incidente.

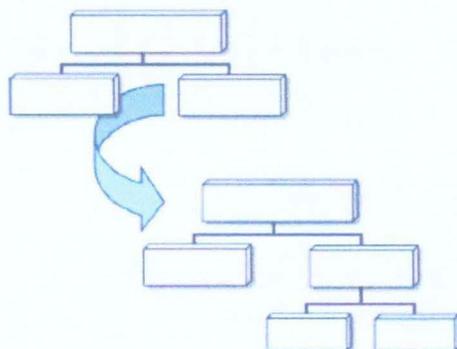
El plan de acción, no necesariamente debe ser escrito en razón del tiempo, parte de los objetivos, define la estrategia y la táctica, los recursos requeridos y la organización para el periodo inicial, y durante el transcurso del incidente. El plan debe responder las preguntas básicas: ¿Qué?, ¿quién?, ¿cómo comunicarse? ¿Cuál es el procedimiento cuando alguien se lesiona? y ¿cómo se hará?.

La organización modular del SCI, se basa en una estructura que se puede desdoblar de acuerdo al tamaño y complejidad del incidente, así como a las características propias del entorno en el que se enmarca el incidente. La organización modular permite expandirse de acuerdo al comportamiento del incidente, es decir, si este se expande la organización también.

La estructura es descendente y flexible, lo que facilita subdividir los elementos funcionales, cada vez que se requiera, optimizando la administración interna y la coordinación externa.



Esta estructura se puede replicar y desdoblar de acuerdo a las necesidades de crecimiento así:



Fuente: Curso Básico Sistema de Comando de Incidentes (CBSCI). Programa Regional de Asistencia para Riesgos de Desastres (RDAP) Pág. 8. 2012.

## **Marco normativo**

La reglamentación existente a nivel nacional referente a la prevención y atención de emergencias y desastres es vasta, y comprende todas las instancias de la atención de desastres, la prevención, atención durante el desastre y la reconstrucción, las más relevantes son:

Ley 1523 de 2012, adopta la Política Nacional de Gestión del Riesgo y establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo, se considera la primera política, que un gobierno presenta formalmente en éste tema, involucra todos los niveles del estado, se enmarca en principios de desarrollo sostenible, participación comunitaria y en general de la sociedad, reducción de los riesgos y el más importante, manejar los riesgos de desastres para preservar el bienestar de los ciudadanos, principio éste, que se encuentra en concordancia con los fines de la seguridad nacional. (República de Colombia - Rama Legislativa, 2012)

La ley 1575 de 2012, Ley general de bomberos de Colombia, se constituye en un marco normativo especial para las Fuerzas Militares, ya que textualmente les asigna responsabilidades en la atención de desastres y/o eventos en masa que superen la capacidad del cuerpo de bomberos y estipula que trabajaran bajo la coordinación institucional del cuerpo de bomberos, al trabajar bajo coordinación de otra institución es necesario conocer su metodología de trabajo y hablar un mismo idioma. (República de Colombia - Rama Legislativa, 2012)

La ley 1562 de 2012, que modifica el sistema de riesgos laborales, establece la creación y entrenamiento de brigadas de emergencias y primeros auxilios, la importancia radica en el entrenamiento del personal, quienes posteriormente serán los responsables de la implementación y desarrollo del sistema de comando incidentes, así como su aplicación ante un evento que lo requiera. (República de Colombia - Rama Legislativa, 2012)

Una de las normas que cobra especial relevancia es la ley 400 de 1997, que trata de las normas de sismo-resistencia para construcciones en Colombia, y considera las construcciones hospitalarias como primordiales, esta ley ha tenido desarrollos posteriores, pero se considera la base para la exigencia de sismo-resistencia.

La resolución 976 del 2009, cobra especial importancia dentro del marco normativo nacional, pues a través de ella, el estado Colombiano pretende ganar operatividad en la gestión del riesgo en el ámbito hospitalario, en concordancia a lo propuesto en la Segunda Conferencia Mundial sobre la Reducción de los Desastres realizada en Kobe-Japón en el año 2005. Esta norma, determina un plazo de 10 años para desarrollar un plan de acción

encaminado al cumplimiento de los objetivos planteados en la conferencia de Kobe. (Ministerio de la Protección Social Colombia , 2009)

El principal objetivo de esta norma es la reducción o mitigación del riesgo en las entidades hospitalarias, pues ante una emergencia o desastre, serán responsables de la recepción y atención de víctimas, para lo cual se requiere tanto una preparación especial en lo referente a infraestructura y entrenamiento de su personal, como planes y programas estructurados para la coordinación interinstitucional. El Ministerio de Protección Social, expide en apoyo a esta ley, el decreto 205 del 2003.

Como se puede apreciar la normatividad legal, versa sobre múltiples aspectos, tanto sobre la responsabilidad del estado, como la de las instituciones y las personas, es aplicable a las instituciones públicas y privadas, se ocupa de los hospitales como primeros respondientes en eventos de desastres, incorpora desde los aspectos físicos de las instituciones hasta los financieros destinados a la atención de los desastres, trae al panorama nacional los acuerdos y convenciones internacionales en ésta materia, y de manera especial vincula a las Fuerzas Militares como ejes fundamentales de la atención de eventos en masa.

### ***Normatividad y doctrina del Ejército Nacional referente a SCI.***

La normatividad y doctrina referente a atención de desastres y aplicación del sistema comando de incidentes al interior de la Fuerza, no ha tenido desarrollos sustanciales y un modelo único que cobije tanto las unidades operativas, como la Dirección de Sanidad

Militar, permitiendo una integración funcional adecuada durante un evento de desastre, entre los documentos normativos desarrollados por el Ejército Nacional se encuentran:

Manual EJC 3-209 NBQ del 2009, plantea las normas y procedimientos que el Ejército Nacional debe llevar a cabo para la identificación y atención de incidentes y accidentes con sustancias peligrosas, entre ellas, las armas biológicas y químicas, adicionalmente, es el primer documento oficial donde se adopta el SCI, como modelo de atención para las emergencias y desastres, retoma el concepto de planeación como el elemento esencial para la prevención y atención adecuadas. (Ejército Nacional, 2009)

Manual EJC 3-206. Manual de Búsqueda y Rescate. Propone una organización para los grupos de búsqueda y rescate, en cada una sus modalidades, esta organización está a cargo de los Ingenieros Militares, La estructura que plantean para la organización y funcionamiento guarda relación con la propuesta por el SCI, sin embargo, no contempla en su estructura algunas secciones como: Operaciones, planificación, logística, administración y finanzas, e incorpora otras unidades especializadas, como HAZMAT y operaciones contra incendios, entre otras. (Ejército Nacional , 2009).

En éste punto se puede afirmar, que el arma de Ingenieros Militares, ha desarrollado toda una organización a partir del decreto 919 del 1 de mayo de 1989, que crea por primera vez el Sistema Nacional para la prevención y atención de desastres en Colombia, así como las demás normas que han reglamentado este tema, generando una organización para la atención de desastres que se ha posicionado a nivel nacional, en cabeza de la Dirección de Gestión del Riesgo en Desastres (DIGER).

La Dirección de Ingenieros, creó el Batallón de Atención de Desastres, la primera unidad militar especializada en atención de desastres con que cuentan las Fuerzas Armadas, este Batallón trabaja en coordinación con la Dirección de Gestión del Riesgo (DIGER), y esta a su vez con la Dirección de Prevención y Atención de Desastres (DPAE), que congrega todos los organismos gubernamentales y no gubernamentales, dedicados a esta tarea.

El Batallón de Atención de Desastres, es la primera de varias unidades del mismo tipo que se proyectan a nivel nacional por parte del Ejército Nacional, en el marco de la estrategia de consolidación de la paz y seguridad en Colombia y como una fortaleza, que permitirá posicionar el Ejército Nacional como eje central del desarrollo y bienestar social. (Ingenieros Militares, 2014)

De la revisión anterior, se puede concluir que el Ejército Nacional, a través del arma de Ingenieros Militares está desarrollando un plan amplio y coordinado, que pretende abarcar todas las regiones del país y unidades operativas menores del Ejército, en lo que atañe a la prevención y atención de desastres, organización que trabaja de manera interagencial y bajo los lineamientos generales del SCI.

En lo que atañe a la Dirección de Sanidad Ejército, con sus establecimientos de sanidad militar, no se cuenta con políticas y/o directrices para la implementación del SCI, así como, para la articulación con la DIGER y las unidades operacionales de prevención y atención de desastres.

## Responsabilidad de las Fuerzas Armadas en la atención de desastres

Las Fuerzas Armadas son depositarias de grandes responsabilidades frente a los desastres de orden nacional, estas se encuentran estipuladas en el documento: **“Protocolo de actuación del Comandante de las Fuerzas Militares y el Director de la Policía en caso de un desastre súbito de cobertura nacional”**<sup>3</sup>, esta serie de protocolos reglamentan la Guía Nacional para el Alto Gobierno, desplegados a: Ministerios, Fiscalía, Procuraduría y medios masivos de comunicación, asignando responsabilidades para la atención de emergencias y desastres, a cada uno de los estamentos del alto gobierno. (Dirección de Prevención y Atención de Desastres, 2006)

Para lograr el cumplimiento de las responsabilidades asignadas, se requiere trabajar bajo una sola metodología, espacio en el que entra en juego el Sistema Comando Incidentes, en el más alto nivel de su ejecución, aunque los protocolos y guías no se diseñan bajo éste nombre el concepto desarrollado es totalmente ajustable al SCI, en lo que concierne a la línea de mando, comunicaciones y logística, entre otros.

Se podría pensar que la responsabilidad de las FF.MM, solamente se remite a la preservación del orden público, sin embargo, esta tesis no es totalmente cierta, ya que ante un desastre de cobertura nacional, las FF.MM, prestan apoyos en campos como: Telecomunicaciones, orden público, accesibilidad y transporte, salud, búsqueda y rescate y alojamiento y alimentación, como se puede observar las responsabilidades son amplias, por

---

<sup>3</sup> Los protocolos de actuación, son documentos elaborados por la Dirección de Prevención y Atención de desastres, tienen como finalidad delimitar responsabilidades de cada uno de los estamentos que componen el alto gobierno, permitiendo una adecuada integración vertical con los niveles regionales y locales, nace como resultado de la experiencia en la atención de desastres de cobertura nacional, en los que las actividades de coordinación entre el alto gobierno y las regiones, han presentado serias dificultades.

lo que se requiere de una preparación y entrenamiento suficientes para brindar una respuesta adecuada. (Dirección de Prevención y Atención de Desastres, 2006)

Particularmente a las FFMM, se asignan múltiples responsabilidades descritas así:

### Entidades Coordinadoras y de Apoyo por Sector

ÁREA	INSTITUCIONES	
	Coordinador	Responsable
1. Ayudas (nacionales y extranjeras) (oficina enlace)	Cruz Roja Colombiana	Ministerio de Relaciones Exteriores, DPAD, Defensa Civil Colombiana, DIAN, Acción Social, Ministerio de la Protección Social, Policía, Fondo Nacional de Calamidades, Procuraduría
2. Telecomunicaciones	Ministerio Comunicaciones	Operadores, DPAD, Ministerio de la Protección Social, <b>Ministerio de Defensa, FFMM</b> , Policía, Cruz Roja Colombiana, DCC.
3. Orden público	Ministerio del Interior y de Justicia- Dirección Territorial y de Orden Público y Convivencia Ciudadana, Ministerio de Defensa – Comando General de las Fuerzas Militares	FF.MM, Policía, Ministerio del Interior y de Justicia- Fiscalía- Guardia penitenciaria- DPAD.
4. Accesibilidad y Transporte	Ministerio de Transporte	Aeronáutica, INVIAS, DIMAR, INCO, DPAD, Policía de Carreteras, Fuerza Aérea, Armada.
5. Salud	Ministerio de la Protección Social	Cruz Roja Colombiana, Defensa Civil Colombiana, IPS, Fiscalía, Policía, <b>FF.MM</b> , ICBF, DPAD.
6. Búsqueda y Rescate	Defensa Civil Colombiana	Cruz Roja Colombiana, <b>FFMM</b> , Sistema Nacional de Bomberos, Ministerio de Transporte, Aeronáutica Civil, Ministerio de la Protección Social, Policía Nacional, DPAD.
7. Alojamiento y Alimentación	Ministerio de la Protección Social	Ministerio de Educación, Cruz Roja Colombiana, Defensa Civil Colombiana, Policía Nacional, <b>FF.MM</b> , SENA, Acción Social, Ministerio de la Protección Social, DAPD, Ministerio de Agricultura.
8. Servicios Públicos	Ministerio de Ambiente – Ministerio de Minas y Energía	Superintendencia de Servicios Públicos, Comisión Reguladora de Agua Potable CRA, CREG, Policía Nacional, Empresas Privadas.
9. Hábitat y Vivienda	Ministerio de Ambiente Vivienda y Ordenamiento Territorial - Dirección de Vivienda	Cajas de compensación, Fondo Nacional de Vivienda, Banco Agrario, CREPAD's, CLOPAD's, Ministerio de Agricultura.
10. Sector Productivo	Ministerio de Agricultura ACOPI Ministerio de Comercio	INCODER, ICA, Banco Agrario, FINAGRO, CORPOICA, SAC, FEDEGAN, FENAVI, Corporaciones de Abasto, ANDI, Consejo Colombiano de Seguridad, Cámara de Comercio
11. Grupo Logística y Administrativa	DPAD	Defensa Civil

"Protocolo de actuación del Comandante de las Fuerzas Militares y el Director de la Policía en caso de un desastre súbito de cobertura nacional" Pág. 30. 2006

## **¿Por qué es necesaria la implementación del sistema comando incidente en los ESM del ejército nacional?**

Los Establecimientos de Sanidad del Ejército Nacional, regidos por la Dirección de Sanidad Militar, han hecho algunos acercamientos a esta metodología, sin embargo, su desarrollo es incipiente, a pesar de que el SCI ha sido aceptado y aplicado a nivel mundial, y adoptado por el estado Colombiano, ante una emergencia o desastre que requiera de su aplicación internamente, o frente a la eventualidad de que un ESM deba actuar en un escenario interinstitucional no se cuenta con el planeamiento y entrenamiento necesarios para lograr una integración efectiva, por tal razón es imperante que desde la DISAN Ejército se desplieguen las políticas para la implementación del SCI en los ESM.

Las razones que sustentan la adopción del modelo SCI para la atención de emergencias y desastres en los ESM, son de diversa índole, aspectos como: La responsabilidad legal que atañe a las Fuerzas Militares, especialmente al Ejército Nacional por ser quienes mayor presencia tienen en el territorio nacional, el nivel de exposición al riesgo o vulnerabilidad que presentan los ESM por su ubicación y funciones especiales que prestan, la importancia que el SCI da al entrenamiento y preparación de las instituciones y personal, concordante con la doctrina de entrenamiento del Ejército Nacional, así como la necesidad de articulación con las unidades tácticas de la institución, que se están preparando para desempeñar estas tareas, así como con las demás entidades del estado encargadas de la atención de emergencias y desastres.

El SCI, además de ser una herramienta valiosa para la organización e integración de las entidades para la atención de emergencias y desastres, en su diseño y metodología está perfectamente alineado con las políticas de gestión del riesgo, tanto nacionales como internacionales.

Los factores que condicionan la necesidad de implementación del modelo SCI, se estudiarán de manera individual.

### **Responsabilidad Legal.**

Respecto a la normatividad legal, en el apartado dedicado a éste tema, es claro que toda institución prestadora de servicios de salud independientemente del régimen al cual pertenezca, está obligada a la adopción de las políticas de gestión del riesgo y al desarrollo de los programas que se desprendan de ellas, una de las normas que cobra especial importancia es la resolución 976 del 2009, pues pone en primer plano la gestión del riesgo en instituciones hospitalarias como eje fundamental en la prevención y atención de desastres. Los ESM, son instituciones prestadoras de servicios de salud, luego les aplica dicha responsabilidad, por lo tanto la adopción de un modelo unificado con las demás instituciones del estado, es la base para el desarrollo de programas de prevención y mitigación del riesgo efectivos. (Ministerio de la Protección Social Colombia , 2009)

En lo que atañe a la responsabilidad del estado, es pertinente decir que existen antecedentes de fallos en contra del estado por la falta de previsión y aseguramiento de los

riesgos, específicamente relacionados con la prevención y atención de desastres, hecho al que sanidad militar se puede ver abocado. (Banco Mundial Colombia, 2012).

### **Articulación entre sistemas**

La base de la articulación entre los sistemas de atención de desastres es el enfoque por procesos, la cual permite combinar: La orientación por resultados a partir de objetivos trazados previamente con las políticas y los agentes del estado, permitiendo una prevención y atención de desastres integral, es decir una adecuada gestión del riesgo, el Sistema Comando de Incidentes, permite por su metodología y principios lograr dicha integración, con su implementación en los ESM, se logrará un trabajo articulado con otras unidades del Ejército, principalmente las unidades de Ingenieros especializadas en la atención de desastres, así como con las demás agencias del estado.

La transición hacia la articulación de los ESM, con las demás unidades de la Fuerza, así como con otras agencias, solamente se dará a partir de la implementación de modelos por procesos y estructuras modulares, las cuales permiten asignar responsabilidades claramente definidas, esto teniendo en cuenta que los ESM, conforman la estructura de respuesta de Sanidad Militar y ésta a su vez es un eje fundamental del Ejército Nacional, para brindar una atención integral ante una emergencia o desastre, así como para una planeación, preparación y gestión del riesgo eficientes.

Para entender la importancia de la integración de los sistemas de gestión del riesgo, diseñados para la atención efectiva de emergencias y desastres, hay que retomar la manera

como históricamente los planes de respuesta a emergencia y desastres fueron diseñados por los ESM, a este respecto vale decir que se basaban en las funciones y no en el proceso, por lo que era casi imposible integrarse con otra entidad, pues la estructura y lenguaje castrense, son aplicables solamente en éste contexto. (Hospital Militar Central, 1980)

El diseño, planeación e implementación de herramientas como el SCI, permite a las agencias del Estado lograr una adecuada integración de acuerdo a su responsabilidad en cada proceso, las Fuerzas Militares y el Ejército Nacional, a nivel de procesos macro del estado se le asignan responsabilidades específicas, las cuales deben desplegar de acuerdo a los requerimientos específicos de cada incidente, a través del empleo de sus unidades, esas responsabilidades se pueden evidenciar en el siguiente cuadro.

### *Procesos de la gestión del riesgo, responsables y coordinación entre sistemas*

PROCESOS DE LA GESTIÓN DEL RIESGO	PERFILES Y ENTIDADES RESPONSABLES	COORDINACIÓN ENTRE SISTEMAS
<p><b>REDUCCIÓN DEL RIESGO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Intervenir correctiva y anticipadamente la vulnerabilidad o las amenazas existentes, cuando esto sea factible.</li> <li>Intervenir prospectivamente nuevos riesgos (o riesgos por crearse), mediante la prevención de procesos generadores por exposición y vulnerabilidad ante amenazas actuales o futuras, como las que puede generar el cambio climático.</li> <li>Retener y transferir el riesgo de desastres; definir y utilizar instrumentos de protección financiera para cubrir la atención inmediata, la rehabilitación y la reconstrucción (por ejemplo, fondos de reservas, créditos contingentes, seguros, bonos CAT, etc.).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobiernos municipales y departamentales, a la cabeza de sus alcaldes y gobernadores: los CLOPAD y los CREPAD.</li> <li>Organismos de planificación y desarrollo territorial y sectorial (ordenamiento).</li> <li>Sectores: Ministerios y los correspondientes actores departamentales y municipales en el ámbito de sus competencias.</li> <li>Organismos de finanzas, encargados de las estrategias de protección financiera.</li> <li>Entidades encargadas de la administración del medio ambiente en diferentes niveles territoriales: MADS, CAR, gobernaciones y municipios, ONG.</li> <li>Organizaciones sociales, sin ánimo de lucro y entidades de apoyo y cooperación que promueven la reducción de riesgos específicos en zonas expuestas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Nacional de Gestión del Riesgo</li> <li>Sistema Nacional Ambiental</li> <li>Sistema Nacional de Planificación</li> <li>Sistema Nacional de Gestión de Programas y Proyectos de Inversión Pública</li> <li>Sistema Nacional de Vivienda</li> <li>Sistema Presupuestal (Hacienda y Crédito Público, Planeación Nacional, Fondo de Calamidades)</li> <li>Diferentes sectores y sus sistemas</li> </ul>
<p><b>MANEJO DE DESASTRES</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Preparación, entendida como acciones ex-ante relacionadas con los sistemas de alerta y la generación de capacidades para la respuesta y la recuperación.</li> <li>Respuesta, definida como acciones ex-post realizadas con el fin de atender a la población afectada por la inminencia o la ocurrencia de desastres.</li> <li>Rehabilitación y reconstrucción de las condiciones socioeconómicas, ambientales y físicas bajo criterios de seguridad, con el propósito explícito de no reconstruir el riesgo preexistente.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Gobiernos municipales y departamentales, a la cabeza de sus alcaldes y gobernadores: los CLOPAD y los CREPAD.</li> <li>Presidente de la República, Comités Nacionales, UNGRD (solo para emergencias que sobrepasan niveles locales/regionales).</li> <li>Entidades de búsqueda, rescate y encargados de la primera respuesta: Cruz Roja, Defensa Civil y Bomberos.</li> <li>Entidades prestadoras de servicios de salud.</li> <li>Entidades encargadas de la seguridad: Policía Nacional y Fuerzas Armadas.</li> <li>Entidades prestadoras de servicios públicos (energía, agua y saneamiento, telecomunicaciones, gas, etc.).</li> <li>Organizaciones encargadas de la protección de la población y sus medios de vida.</li> <li>Entidades sectoriales en el ámbito de sus competencias, responsables de responder a situaciones de desastre (transporte, ambiental, social).</li> <li>Entidades técnico científicas de monitoreo y alerta: SGC, Ideam, Dimar, Corporación OSSO, etc.</li> <li>Organizaciones sociales, sin ánimo de lucro y entidades de apoyo y cooperación (Sistema de Naciones Unidas, ONG, sector privado), para las acciones de respuesta y ayuda humanitaria en caso de desastre.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Sistema Nacional de Gestión del Riesgo</li> <li>Sistema Nacional de Bomberos</li> <li>Sistema Nacional de Defensa Civil</li> <li>Sistema Nacional de la Cruz Roja</li> <li>Sistema Nacional de Salud</li> <li>Fuerzas Armadas</li> <li>Sistema Nacional Ambiental</li> <li>Sistema Nacional de Vivienda</li> <li>Diferentes sectores</li> <li>Sistema de Naciones Unidas</li> </ul>

## **El Sistema Comando Incidentes y su énfasis en la preparación y entrenamiento para la atención de emergencias y desastres**

El propósito de la educación es promover el conocimiento del Sistema de Comando de Incidentes para mejorar la eficacia de las instituciones en la respuesta a emergencias y desastres, la educación y el entrenamiento para la atención de emergencias deben ser procesos sistemáticos, en los que las instituciones involucradas participen en forma activa y permanente de manera que estas adquieran los conocimientos, habilidades y destrezas necesarias ante una emergencia o desastre.

La Organización Panamericana de la Salud (OPS), propone un nuevo modelo que permita fomentar la educación para los desastres a partir de las herramientas que brinda el programa “Hospitales Seguros frente a Desastres”, propuesta en la que la OPS, plantea la educación y entrenamiento del personal como uno de los pilares fundamentales en la gestión de emergencias y desastres, de igual forma la OPS, es clara en afirmar, que no importa la capacidad de los dispensarios, todos deben prepararse de igual manera, pues ante una emergencia cualquier recurso es inmensamente valioso. (Organización Mundial de la Salud, 2008)

Particularmente Sanidad Militar, es un sistema caracterizado por la diversidad de sus ESM, así como, de las unidades tácticas en las cuales se contextualiza, por lo que la educación y entrenamiento, ante unos recursos tan disímiles y en ocasiones limitados, cobra vital importancia, pues de ella depende la optimización de los recursos y la posibilidad de integración con otras agencias.

La Oficina de Asistencia para Desastres para América Latina y el Caribe, entidad adscrita a USAID, en su documento: “Experiencias en la Implementación del Proyecto de Sistema de Comando de Incidentes en América Latina y el Caribe”, propone cinco fases para dicha implementación, basadas en la educación, capacitación y entrenamiento, como eje de desarrollo del modelo, desde la primera hasta la última fase, las cuales describe así: (USAID - Resources Group)

#### FASE I: Aproximación

En esta fase se busca identificar personas interesadas en capacitarse en el proceso y se realiza una sensibilización a las autoridades competentes a través del Módulo de Toma de Decisiones, el cual está dirigido a Jefaturas de personal, personal directivo y administrativo al interior de las instituciones que van a participar en el proceso. De igual manera se hace una revisión de las instituciones, de los procedimientos y protocolos de actuación existente para el manejo de incidentes.

#### FASE II: Construcción línea de base

En esta fase se prepara un diagnóstico de la situación en cuanto a la problemática de la región, se analiza el nivel de capacidad para atender los incidentes y los recursos disponibles y los sistemas de comunicación existentes.

### FASE III: Capacitación

Se proponen cuatro paquetes introductorios a saber:

1. Nivel introductorio
2. Sistema Comando de Incidentes
3. Talleres de Especialización.
4. Formación de Instructores.

### FASE IV: Consolidación

Por intermedio del personal ya capacitado en S.C.I, se procederá de manera técnica a la revisión y aplicación de procedimientos y protocolos aplicación de indicadores de monitoreo.

### FASE V: Ejercitación y Seguimiento

Realización de simulacros y ejercicios prácticos de la aplicación del concepto de Sistema de Comando de Incidentes y evaluación periódica de estos ejercicios.

### **¿Cómo conciliar la doctrina de SCI y la estructura de los ESM?**

Como ya se había mencionado, el SCI recibe un nombre específico en cada una de sus fases de acuerdo a la magnitud del incidente, y dado que los ESM se clasifican de acuerdo a

su nivel de complejidad, es posible realizar un paralelo entre la capacidad instalada de los ESM y su capacidad de respuesta ante una emergencia interna de acuerdo a las fases del SCI, así como la capacidad de apoyo en un incidente externo de gran proporción. (Ministerio de Defensa Nacional, 1997)

Cuadro No 3. Nivel de complejidad y capacidad de respuesta de los E.S.M

ESTABLECIMIENTO DE SANIDAD - NIVEL DE COMPLEJIDAD		NIVEL DE ATENCIÓN	SISTEMA COMANDO DE INCIDENTES				
			PLAN DE RESPUESTA DE EMERGENCIAS EXTERNA E INTERNA				
			TIPO DE INCIDENTE				
			FASE ALFA (5- 15)	FASE BRAVO (16-30)	FASE CHALIE (31-50)	INCIDENTES MASIVOS CRITICOS ( más de 50)	PANDEMIA (Guías Ministerio de Salud)
IA	Consultorio	I	x				
IA	Enfermería	I	x				
IA	Punto de atención Básica	I	x				
IB	Dispensario o unidades especializadas	I	x	x			
II	Hospital Regional	II	x	x	x		
III	Hospital de Referencia	III	x	x	x		

Fuente: Autores

Las fases del sistema comando incidentes se clasifican de acuerdo al número de víctimas del incidente, así: Fase Alfa de 5 a 15 heridos, fase Bravo 16 a 30 heridos y fase Charlie de 31 a 50 heridos, más de 50 heridos se considera un incidente masivo crítico. Los ESM, se clasifican de acuerdo a su nivel de complejidad, el paralelo realizado entre las fases del SCI y el ESM, propuesto en la tabla anterior, se basa en la capacidad de respuesta efectiva de cada ESM ante una emergencia interna de acuerdo a su nivel de complejidad. (Hospital Militar Central - Colmena, 2013)

Frente a la propuesta de implementación de la metodología SCI, es necesario hacer claridad en algunos aspectos, como la participación en emergencias externas, en las que los ESM, deben actuar dentro de una estructura y no como principales responsables, por lo que ese apoyo no está condicionado por la capacidad de respuesta del ESM, sino que se brinda de acuerdo a ésta capacidad, ya que la responsabilidad del esfuerzo principal no recae en el Ejército a través de sus ESM, sino en las agencias del Estado encargadas de la gestión del riesgo en desastres.

Un aspecto más en el que se debe enfatizar es el enfoque por procesos, ya que los ESM, como parte de la estructura del SCI, participarán en los procesos de atención de heridos y algunas otras actividades operativas relativas a sanidad, mientras que las unidades tácticas del Ejército Nacional se tendrán que articular con otros procesos, como los propios de las unidades de ingenieros y/o la seguridad.

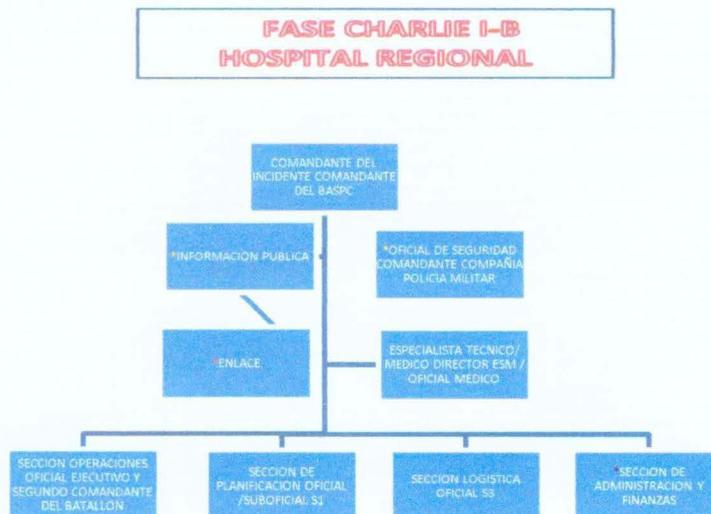
En lo que atañe a la estructura propia del SCI, y teniendo en cuenta que algunos ESM son unidades muy pequeñas, que por sí mismas no permitirían desplegar dicha estructura, se propone una modificación que conserva la esencia del SCI, permitiendo el cumplimiento de todos los procesos que lo componen desde el ESM, así:

## Estructura Sistema Comando Incidentes de acuerdo a capacidad del ESM.



Fuente: Autores

La anterior es una propuesta de la estructura del SCI, aplicada a un ESM de I nivel de complejidad, se busca unificar algunas de las funciones, en éste caso las correspondientes a información pública y enlace las realizará el oficial o suboficial de planificación, las funciones de seguridad y la sección de administración y finanzas las realizará la sección logística S3.



Fuente: Autores

En el segundo modelo de estructura del SCI, aplicada a un ESM tipo IB y Hospital Regional, el oficial de información será el oficial o suboficial, que se desempeñe en la unidad táctica en el área de relaciones civiles y militares y/o en el Hospital Regional, el funcionario de quejas y reclamos, el oficial de enlace será, quien desempeñe las funciones de referencia y contra-referencia, o quien haga sus veces.

### Paralelo del Plan Esculapio y el Sistema Comando de Incidentes.

PLAN ESCULAPIO 1980	**SCI 1997
Terminología militar.	Terminología común.
Plan de desastre interno y externo.	Sistema Comando de Incidentes.
No define la línea de mando	Mando unificado.
Reacción estándar independiente de la magnitud, tipo de incidente o desastre.	Reacción modular de acuerdo a la magnitud, tipo de incidente o desastre.
*Tipo de desastres: Desastre externo de mediana magnitud Desastre externo de gran significancia Emergencia interna o desastre dentro del hospital. Amenaza de desastres	Incidentes masivos críticos Pandemias Fase Charlie Fase Bravo Fase Alfa
Misiones generales y particulares basadas en las funciones y el cargo.	Misiones basadas en los procesos, con guías de actuación para cada proceso.
Se contempla solamente el control del gasto en la atención del desastre y o emergencia	En el SCI, la administración y las finanzas contemplan el manejo del tiempo, contratación, costos, pagos y reclamaciones. Manejo integral de los recursos.
No registros para el seguimiento	Registro para la retroalimentación. Aprendizaje continuo.
No contempla el manejo de la información	Da importancia a la información y las comunicaciones.
No contempla el trabajo unificado con otras agencias	Diseñado para la articulación, entre entidades de diversa índole y en cualquier tipo de incidente.
Solo se basa en el plan	Promueve la educación y entrenamiento permanentes.

\*(MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL, 1980, pág. 12)

\*\* (HOSPITAL MILITAR CENTRAL, 2013)

## **A manera de conclusión**

El Sistema Comando de Incidentes, no pretende remplazar los sistemas de gestión del riesgo en emergencias y desastres, sino, constituirse en una herramienta organizativa para la gestión del riesgo en las entidades, tanto de carácter privado como en las del estado, de manera que se facilite la articulación de las mismas bajo una sola metodología.

La aplicación del modelo SCI en la actualidad es universal, la mayoría de países del mundo lo han adoptado y las organizaciones de carácter internacional como Cruz Roja, están construyendo sus sistemas de respuesta bajo ésta metodología, en éste ámbito, las *Fuerzas Militares de Colombia, el Ejército Nacional y Sanidad Militar, no pueden ser ajenos a esta realidad.*

El modelo de gestión de riesgo para atención de emergencias y desastres que históricamente ha aplicado la Dirección de Sanidad de Ejército no permite la integración funcional con otras agencias del estado, tanto para apoyar los incidentes externos, como para recibir apoyo en aquellos que superen la capacidad de respuesta a emergencias internas, por lo que se puede considerar que frente a la integración funcional con las demás agencias del estado en este tópico de la administración de riesgo, sanidad militar se encuentra aislada.

La responsabilidad legal de las Fuerzas Militares y del Ejército Nacional, como parte de ellas, está consagrada en distintas normas legales, que determinan la participación en los planes de atención de emergencias y desastres, a nivel nacional, por lo que se considera que

la omisión en la preparación y alistamiento en los ESM, así como en las unidades tácticas, puede desencadenar en eventos que generen responsabilidad legal, por fallas en el servicio.

## Referencias Bibliográficas

- Banco Mundial Colombia. (2012). *Análisis de la gestión del riesgo en Colombia*. Bogotá: Equilatero .
- Dirección de Prevención y Atención de Desastres. (2006). *Protocolo de actuación del Comandante de las Fuerzas Militares y el Director de la Policía en caso de un desastre súbito de cobertura nacional*. Bogotá : SNPAD.
- Ejército Nacional . (2009). Manual de Búsqueda y Rescate EJC 3-206. Bogotá: Sección publicaciones Ejército Nacional .
- Ejército Nacional. (2009). Manual de N.B.Q EJC 3-209. Bogotá, Colombia: Sección publicaciones Ejército Nacional.
- Hospital Militar Central - Colmena. (2013). *Manual de Campo SCIH Hospital Militar Central*. Bogotá: EMSA-California.
- Hospital Militar Central. (1980). Plan Esculapio. Bogotá.
- Ingenieros Militares. (11 de julio de 2014). *Ingenieros Militares de Colombia*. Recuperado el 11 de julio de 2014, de <http://www.ingenierosmilitares.mil.co/index.php?idcategoria=324040>
- Ministerio de Defensa Nacional. (1997). *Acuerdo 004*. Bogotá.
- Ministerio de la Protección Social . (3 de abril de 2006). Decreto 1011. Bogotá, Colombia .
- Ministerio de la Protección Social Colombia . (1 de abril de 2009). Resolución 976. Bogotá , Colombia.
- Organización Mundial de la Salud. (2008). *Hospitales seguros frente a los desastres. Campaña mundial 2008-2009 para la reducción de desastres*. OMS.
- Programa Regional de Asistencia para Riesgos de Desastres (RDAP) - USAID. (2012). *Curso Básico Sistema de Comando de Incidentes (CBSCI)*. Bogotá.
- Quintero, L. (2012). *Medicina Tactica y Antiterrorismo*. Bogotá : Salamandra.
- República de Colombia - Rama Legislativa. (2012). *Ley 1523 Política Nacional de Gestión del Riesgo*. Bogotá.
- República de Colombia - Rama Legislativa. (2012). *Ley 1562. Modificación sistema de riesgos laborales en Colombia*. Bogotá.
- República de Colombia - Rama Legislativa. (2012). *Ley 1575 Ley general de bomberos de Colombia*. Bogotá.

USAID - Resources Group. (s.f.). Experiencias en la implementación del proyecto sistema comando de incidentes en América Latina y el Caribe.

BIBLIOTECA CENTRAL DE LAS FF. MM.  
"TOMAS RUEDA VARGAS"



201000109