

Seguridad y convivencia en nuevos asentamientos humanos. Caso: vivienda de interés social¹

Hugo Acero Velásquez²

Resumen

La construcción de vivienda de interés social para los sectores más pobres es una necesidad apremiante en todos los países, especialmente en los países de América Latina y del Caribe donde existe un alto déficit en esta materia. Sin embargo, la solución a este déficit, en la mayoría de los casos, se ha orientado a la concentración poblacional en grandes unidades de vivienda sin los equipamientos adecuados para su sano desarrollo, como espacios públicos amplios, parques, alamedas, centros comerciales, institucionales de desarrollo (salud, educación, recreación, cultura, deporte) y dotacionales de seguridad y justicia. En este último caso, suele suceder que se construyen grandes urbanizaciones sin puestos de policía y unidades de justicia y al poco tiempo estas concentraciones de población presentan graves problemas de violencia, delincuencia y convivencia. El siguiente artículo, además de exponer el problema, presenta soluciones, que el caso de Colombia se están ejecutando en la actualidad en los Megaproyectos de Vivienda de Interés Social financiados por el Banco Mundial.

Palabras claves: Seguridad, vivienda de interés social, justicia, seguridad ciudadana, convivencia.

Documento elaborado para el Banco Mundial. Macroproyectos urbanos. 2009. Hay es el Marco de Gestión Social del Programa Macroproyectos de interés social nacional – MISN- del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.

Sociólogo de la Universidad Nacional de Colombia; Ex académico de las universidades de los Andes y Externado de Colombia. Asesor Presidencial de las Consejerías de Paz y de Seguridad Nacional (1993-1995), Subsecretario de Asuntos para la Convivencia y Seguridad de la Alcaldía Mayor de Bogotá (1997-2003), periodo durante el cual la ciudad paso de 72 homicidios por cada 100.000 habitantes a 23. Entre el año 2004 y el 2007 fue asesor del Director de la Policía Nacional de Colombia y Director del Programa Nacional Departamentos y Municipios Seguros. Como consultor del PNUD, el BID, el Banco Mundial y Corpovisionarios elaboró Planes de Convivencia y de Seguridad Ciudadana y Planes Maestros de Equipamientos de Seguridad y Justicia, en Colombia en las ciudades de Medellín, Pereira, Barranquilla, Cartagena y Manizales, en Ecuador Quito y Guayaquil, en México, Cuautitlan Izcalli, El Salvador y Honduras. Trabajó en la Compañía Colombiana de Petróleos ECOPETROL en el diseño del sistema Institucional de Manejo de Crisis. En la actualidad trabaja como asesor de la Alcaldía de Barranquilla, con el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar en el fortalecimiento de los programas de atención de niños y niñas desvinculados del conflicto y del Sistema de Responsabilidad Penal de Adolescentes, además como consultor del PNUD está asesorando al Gobierno Honduras en la elaboración y ejecución de su Plan de Convivencia y Seguridad Ciudadana y con el Centro de Investigaciones Económicas CIEN de Guatemala está elaborando una propuesta de Plan de Seguridad Ciudadana para ese país.

Abstract

Giving the significant housing deficit in the main Colombian cities and the search for a solution to this via urban macro-projects for the construction of low-cost housing with World Bank support, the author has observed that the referred projects have directly affected the municipal ordainment. Thus, while taking the necessary urban setting for those projects into account, it becomes also necessary to consider issues such as urban living, as well as citizens' security perceived security. The author points out in his analysis that it is imperative to move beyond the project of housing deficit reduction: individual as well as collective well-being should be assured considering democratic and participatory mechanisms of safety.

Key words: Low-cost housing, urban living, citizen security

Resumo

A partir da constatação do significativo déficit habitacional colombiano em suas principais cidades, e da busca da solução dessa questão via Macroprojetos urbanos para a construção de habitações populares com apoio do Banco Mundial, o autor observa que esses projetos afetam diretamente os ordenamentos municipais. Assim, considerando os equipamentos urbanos necessários ao empreendimento e as atividades que serão desenvolvidas naqueles espaços, é interpelada a necessidade de se considerar os temas do convívio urbano, bem como da segurança e da percepção de segurança dos cidadãos. Deste modo, o autor indica, em sua análise, que mais do que um projeto de redução de déficit habitacional, deve ser assegurada àqueles espaços a dupla proteção de bem-estar individual e coletivo a partir de mecanismos democráticos e participativos de segurança.

Palavras chave: habitações populares, convívio urbano, segurança cidadã

I. Introducción.

En todos los países en desarrollo existe un alto déficit de vivienda para los sectores más necesitados de la población y no hay ninguna política de desarrollo social que no tenga dentro de sus prioridades atender esta problemática. En este campo las soluciones se orientan a construir grandes complejos de vivienda de interés social, casas en serie con un mínimo de espacio y recursos básicos que buscan satisfacer las necesidades de techo para familias en pobreza y extrema pobreza.

Casi todos los proyectos se centran en la construcción de las viviendas, con mínimos espacios públicos y servicios dotacionales como educación salud, recreación, deporte y en casi ninguno se contempla los servicios de convivencia¹ y de seguridad ciudadana².

En esos proyectos no aparecen por ningún lado espacios dotacionales para el servicio que debe prestar la policía en materia de seguridad ciudadana, los servicios de justicia y las instituciones encargadas de atender y solucionar conflictos de manera pacífica entre particulares, comunidades y al interior de las familias. Por otro lado, son grandes proyectos que no contemplan, desde su diseño, construcción, espacios físicos que garanticen comportamientos ciudadanos acordes con las normas de convivencia y la seguridad de los ciudadanos.

De acuerdo con algunas investigaciones, ha sido posible evaluar el papel de las características del ambiente físico inmediato sobre el comportamiento social y emocional, tales como: vivienda, ambiente físico extendido, vecindario, factores de desplazamiento, exposición a tráfico, estrés ambiental, ruido, polución y factores de densidad de población³.

¹Alcaldía del Distrito de barranquilla Colombia. Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Barranquilla 2012- 2020. Página 13. La convivencia es entendida “como el vivir con el otro reconociendo reglas mínimas que deben respetar y cumplir todas las personas para propender por una sana interacción. Los pilares de la convivencia en una sociedad son la equidad, la empatía, el compartir, la cooperación, el respeto, la comunicación, la autorregulación y la capacidad de participación”. En el caso de los servicios se hace referencia a la institucionalidad Estatal que resuelve conflictos entre particulares, comunidades y al interior de las familias.

²Ministerio de Gobernación de El Salvador. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Compromiso Ciudadano para Convivir en Paz. San salvador. Marzo 2.005. Página 11. “La seguridad ciudadana es una parte vital de la seguridad humana. Entendida como un bien público, la seguridad ciudadana se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en la población y permite la convivencia segura y pacífica. Concierno, en esencia, a la tutela efectiva de una parte del amplio espectro de derechos humanos, en concreto, del derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al fuero más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, etcétera) así como al disfrute del patrimonio”.

³En este campo, la criminología ecológica trata de dar soluciones al comportamiento delincuencia y violento y también lo hace la psicología ambiental. Según Hologan (1999) “La psicología ambiental es un área de la psicología cuyo foco de investigación es la interrelación del ambiente físico con la conducta y las experiencias humanas” GARCIA-PABLOS DE MOLINA, Antonio. Tratado de Criminología, 2a. ed. Valencia, Tirant lo blanch, 1999.

Las propiedades físicas del ambiente, en términos de distribución de espacios, tienen gran influencia en el comportamiento de los individuos. Se ha demostrado que hay ciertos ambientes que favorecen o sirven de estímulos discriminativos o facilitadores para ciertos tipos de comportamiento social o familiar. El grado de hacinamiento y el alto nivel de densidad social aumentan los niveles de estrés ambiental, los cuales a su vez contribuyen al desarrollo de desórdenes emocionales y sociales de los individuos que viven en tales condiciones⁴, lo que puede afectar la convivencia y la seguridad de los ciudadanos.

Es así como se han propuesto diversos intentos de solución a los problemas de convivencia y seguridad a través del diseño ambiental; entre estos se encuentra el diseño antidelito, que se deriva de las explicaciones sociológicas de la desorganización urbana considerando que la delincuencia y la marginalidad se ven facilitadas gracias a la pérdida de control social en las calles. La forma de las edificaciones, su integración con el entorno, la disposición de ventanas, corredores y entradas, o la existencia de actividades comunitarias en las áreas sociales pueden contribuir a la protección o desprotección de los ciudadanos.

En este campo, resulta útil retomar lo planteado en el libro Espacios Urbanos Seguros (2003)⁵, donde se arguye la existencia de contravenciones y delitos de oportunidad debido a la existencia de variables de contexto que facilitan su comisión, donde es menor el esfuerzo y el riesgo de sanción en que incurrir los infractores y es mayor la recompensa que obtienen al cometer el hecho.

Frente a estas problemáticas se requiere que los proyectos de vivienda de interés social o cualquier proyecto de vivienda de concentre gran cantidad de ciudadanos, desde su diseño, debe contemplar espacios dotacionales para los servicios de seguridad, justicia y convivencia, además de distribuciones espaciales donde no existan lugares que los ciudadanos y las autoridades no puedan vigilar y controlar, calles y espacios públicos amplios, iluminados, ventanales de las casas con visibilidad hacia todos los espacios exteriores, etc.

Sin embargo, no basta con el solo diseño, es necesaria la participación de la comunidad, teniendo en cuenta las oportunidades de vigilancia que pueden brindar⁶, un diseño urbanístico que reconozca la realidad local y la de sus actores y que permita a su vez la implementación de una estrategia integral de prevención y de atención de los hechos que pueden afectar la convivencia y la seguridad de los ciudadanos. Todo lo anterior partiendo del presupuesto según el cual, lo que se pretende es disminuir la probabilidad de ocurrencia de hechos que puedan alterar la convivencia y la comisión de delitos de oportunidad, así como incrementar la sensación de seguridad mediante la adecuación de los espacios físicos.

⁴ Bentley d. Y Brown, 1993 Residential burglars judge risk: the role of territoriality Journal of environmental Psychology, 1 Pag. 51-61

⁵ Banco Mundial. Paz Ciudadana, Gobierno de Chile, Ministerio del Interior. Espacios urbanos seguros, primera edición. Santiago de Chile. 2003.

⁶ Macdonald J y Gifford R , 1989 Territorial cues and defensible space theory: The burglar point of view. Journal of environmental psychology 9, 193- 205

Con base en lo anterior, a continuación se presentan los resultados de un documento que elabore para el Banco Mundial sobre los temas de seguridad y convivencia en nuevos asentamientos urbanos, a través de megaproyectos de vivienda de interés social en Colombia y que seguro puede servir para otros megaproyectos que se adelantan en los países de América Latina⁷.

II. Inclusión de la convivencia y seguridad en macroproyectos de vivienda de interés social.

Colombia tiene un déficit habitacional que asciende a 2.300.000 unidades, de las cuales se considera que 1.5 millones es cualitativo y 0.8 es cuantitativo. Con el objetivo de reducir el déficit cuantitativo de vivienda, el Gobierno Nacional ha propuesto la ejecución de varios Macroproyectos urbanos de construcción de vivienda en algunas de las ciudades más importantes de Colombia, para lo cual está tramitando un crédito con el Banco Mundial.

Según el proyecto, cada uno de los Macroproyectos concentrarán entre cinco mil (5.000) y veinte mil (20.000) soluciones de vivienda y entre veinte mil (20.000) y cien mil (100.000) habitantes cada uno. Es decir cada Macroproyecto concentrará más habitantes y seguramente más problemas de convivencia y seguridad que los que tienen muchos municipios colombianos⁸. De acuerdo con el número de habitantes del censo de 2005, algunos Macroproyectos concentraran más población que la gran mayoría de municipios, como se puede ver en el siguiente cuadro:

Macroproyectos. # de viviendas de interés social	Posible concentración de población (habitantes)	No de municipios en Colombia con esa población
1.000	Menos de 5.000	146
2.000	Menos de 10.000	414
4.000	Menos de 20.000	740
10.000	Menos de 50.000	975

Teniendo en cuenta que los Macroproyectos de construcción de vivienda de interés

⁷ Suele suceder que cuando se construyen este tipo de proyectos de vivienda que concentra grandes masas de ciudadanos, especialmente pobres, nunca se piensa en presencia y acción de la institucionalidad que garantiza la seguridad, la justicia y la convivencia desde el comienzo de los proyectos. Estas instituciones, generalmente, aparecen tarde, cuando los problemas de violencia y delincuencia son graves y vincularlas después es muy problemático porque existen algunos sectores interesados, especialmente delincuentes, que no quieren que haya presencia de estas autoridades en los territorios que dominan, como hoy sucede en algunas localidades, comunas y favelas de nuestros países.

⁸ Cabe anotar que todos los municipios en Colombia cuentan con la presencia de la Policía y funcionan unidades de justicia cercana al ciudadano como inspecciones de policía, que con abogados atienden y solucionan los conflictos entre particulares y comunidades, y comisarias de familia que atienden y solucionan los problemas de violencia intrafamiliar, maltrato infantil.

social van a ser una parte importante de un nuevo desarrollo municipal, con base en los Planes de Ordenamiento Territorial –POT-⁹, en términos de actividades y equipamientos, es necesario considerar los temas de convivencia y seguridad ciudadana, en la medida en que cada uno de los macroproyectos traerá una alta concentración de población que generará problemas de:

- Convivencia. Conflictos entre vecinos, comunidades, interpersonales y al interior de las familias.
- Seguridad y percepción de inseguridad. Hurtos y acciones en contra de la vida y la integridad de los ciudadanos.

Estos Macroproyectos son una buena oportunidad, no solo para reducir el déficit de vivienda, sino para desarrollar procesos comunitarios y urbanísticos sanos; más que una agrupación de viviendas lo que hay que desarrollar son comunidades sanas donde la convivencia y la seguridad sean soporte del bienestar individual y colectivo.

1. Convivencia y seguridad de los Macroproyectos

Para lograr el desarrollo de comunidades que vivan con adecuados niveles de convivencia y seguridad, es necesario trabajar en cuatro campos:

1.1. Seguridad ciudadana, que se refiere a un orden ciudadano democrático que elimina las amenazas de la violencia en contra de la población y permite la convivencia segura y pacífica. En esencia, la seguridad ciudadana implica la vivencia cotidiana de gran parte de los derechos humanos, y en concreto, del derecho a la vida, a la integridad personal y otros derechos inherentes al fuero más personal (inviolabilidad del domicilio, libertad de tránsito, al disfrute del patrimonio), así como otros más colectivos como el derecho al aprovechamiento de espacios públicos y el medio ambiente sano, entre otros. También, la seguridad ciudadana garantiza el cumplimiento de los deberes ciudadanos.

En este campo, se requiere que en cada Macroproyecto haya presencia de la Policía, a través de unidades de policía acordes a la densidad poblacional y las posibles problemáticas de cada asentamiento humano que se va a construir.

1.2. Justicia cercana al ciudadano. Acciones del Estado que buscan resolver de manera pacífica los conflictos interpersonales, familiares y comunitarios, dentro de la modalidad de la justicia restaurativa. Deben considerarse como instancias estatales dentro del tejido social, asociadas a los procesos comunitarios cercanos a la población residente y además como prácticas ciudadanas que promueven la cultura de paz a nivel comunitario, a través de la capacitación, difusión y consolidación social de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

⁹Los Planes de Ordenamiento Territorial -POT- (Ley 388 de 1997) son un instrumento indispensable para lograr un desarrollo urbano más funcional y equitativo en los municipios del país, por cuanto establecen de manera clara los perímetros, normas y procedimientos para la incorporación de nuevo suelo y de los equipamientos en el territorio.

Aquí, es necesaria la presencia y operatividad en cada Macroproyecto de un Centro de convivencia, donde de manera funcional operaría una (1) comisaría de familia, que atiende los problemas de violencia intrafamiliar y maltrato infantil, una (1) inspección de policía, que con profesionales abogados solucionan problemas entre ciudadanos y comunidades y una (1) unidad de Mediación y conciliación, que resuelve conflictos de manera pacífica.

1.3. Convivencia, que se entiende como el vivir con el otro reconociendo reglas mínimas que deben respetar y cumplir todas las personas para propender por una sana interacción. Los pilares de la convivencia en una sociedad son la equidad, la empatía, el compartir, la cooperación, el respeto, la comunicación, la autorregulación y la capacidad de participación.

Cada Macroproyecto debe contar con un manual de convivencia que contenga normas mínimas acatadas por todos los habitantes beneficiarios de las viviendas de interés social.

1.4. Diseño arquitectónico y construcción de espacios públicos seguros y que generen convivencia. El énfasis de esta acción debe estar puesto en unos diseños arquitectónicos de las viviendas, que faciliten un mayor control ciudadano hacia el espacio público. Así mismo, en la construcción de espacios públicos más transparentes, visibles por todos. Todo esto bajo unos principios básicos de estética urbana y con óptimas condiciones de seguridad y comodidad, que demuestren el respeto por la dignidad del ser humano y que reduzcan las acciones que afectan la convivencia y la seguridad de los ciudadanos.

1.1. Seguridad.

En este campo y dada la alta concentración de población que van a generar los Macroproyectos urbanos de vivienda de interés social, es importante, desde los diseños, definir espacios y obras para la instalación de una unidad policial que garantice la seguridad de los ciudadanos que van a vivir allí, así como de los entornos del Macroproyecto. Es de anotar como los sectores pobres que se van a beneficiar de los Macroproyectos de Vivienda de Interés Social son más vulnerables en materia de seguridad ciudadana, por cuanto no tienen la capacidad económica para garantizarse seguridad, como lo hacen sectores medios y altos, a través de la contratación de seguridad privada.

En esta línea, de acuerdo con la concentración de población, la extensión de los Macroproyectos y los posibles problemas de convivencia y seguridad ciudadana que se pueden generar, es necesario instalar uno o varios Centros de Atención Inmediata CAI, que son puestos operativos de la Policía utilizados con fines disuasivos, preventivos y de intervención; en tanto que facilitan la rápida actuación frente a los eventos de emergencia (ver siguiente foto).



Su estratégica ubicación territorial (dotados y en funcionamiento) tiene impactos positivos en la disuasión de comportamientos contrarios a la convivencia y la seguridad ciudadana, pero además permite establecer relaciones adecuadas entre la comunidad atendida y la institucionalidad, lo cual incide positivamente en la construcción de comunidad en términos de comportamientos seguros. Los objetivos primordiales de este tipo de unidades serían:

- Estar en mayor contacto con la comunidad.
- Atender oportunamente los requerimientos del ciudadano.
- Incrementar la capacidad operativa y prevenir el delito.
- Lograr presencia policial activa.
- Fortalecer la acción preventiva del servicio.
- Prestar un servicio policial de calidad: contundencia.
- Racionalizar el empleo del talento humano y de los recursos disponibles.
- Servir de base para desarrollar el plan de seguridad integral.
- Recuperar la confianza y credibilidad hacia la Policía Nacional.
- Aplicar estrictamente los principios tácticos del servicio de policía.

Lo anterior es funcionalmente válido, bajo el entendido que los Centros de atención Inmediata de la policía no son sólo una edificación, sino la sumatoria de los siguientes factores:

- Instalación adecuada que sirve de central de contacto con la comunidad y coordinación y comunicación con las unidades que patrullan y garantizan la

seguridad de un sector determinado.

- Humano: cada unidad debe contar, por turno, con un policía para atender las llamadas telefónicas de emergencia y permanecer comunicado con las patrullas de vigilancia, y dos, tres o cuatro patrullas de vigilancia integrada por dos policías cada una.
- Movilidad: en estricta correspondencia con el tamaño del número de policiales asignado, la naturaleza de sus funciones y la geografía de la jurisdicción, a cada unidad, se deberá fijar el parque automotor que permita garantizar unos tiempos de respuesta en ningún caso superior a 5 minutos.
- Comunicaciones: en la medida en que el personal de la unidad no debe permanecer en el módulo, sino en cada uno de los cuadrantes en que se divide la jurisdicción (en rondas permanentes), la forma adecuada para canalizar las informaciones recibidas telefónicamente o por radio, es a través de un adecuado sistema de comunicaciones.

Dado esos factores, se identifica como necesaria la ubicación de los CAI bajo los siguientes parámetros¹⁰:

CARACTERÍSTICAS URBANAS FÍSICAS Y FUNCIONALES	CRITERIO 1 DISTANCIA/ TIEMPO	CRITERIO 2 DEMANDA	RADIO DE COBERTURA	TIPO DE ZONA POT
Concentración de uso residencial Baja y dispersa actividad económica, complementaria a la actividad residencial. Bajos volúmenes de población flotante.	Medios y bajos niveles de congestión urbana. Medios a altos promedios de velocidad en desplazamientos (20 – 40 Km./h). Media a alta disponibilidad de áreas para ubicación de equipamientos.	Índices medios de delincuencia y criminalidad. Mayores índices de conflicto asociados a convivencia familiar y ciudadana. Menores niveles de demanda disuasiva y coercitiva y mayores de preventiva.	Radio 1.500-2000 mts	Áreas de actividad residencial existentes. Zonas residenciales en áreas de actividad múltiple. Nuevos desarrollos residenciales en áreas de actuación urbanística integral.

De acuerdo con los Planes de Ordenamiento Territorial POT, la implantación de los Centros de Atención Inmediata –CAI- deberá ajustarse a las siguientes normas:

1. Deberán localizarse en zonas de cesión destinadas a equipamiento comunal público, las cuales podrán delimitarse para el uso de CAI siempre y cuando no excedan los porcentajes y los índices de ocupación **permitidos para estas zonas**.
2. Podrán localizarse en zonas de cesión pública mayores a una hectárea. En los casos en que estas zonas tengan como destinación específica un parque de escala vecinal, la implantación del CAI deberá hacer parte del proyecto específico del parque.

¹⁰Parámetros tomados de los Decretos de adopción de los Planes Maestros de Equipamientos de Seguridad, defensa y justicia de las ciudades de Bogotá, Medellín y Manizales.

3. En zonas verdes sobre ejes metropolitanos, zonales y barriales (ver anexo 1);
4. Podrán localizarse en las zonas como sobre anchos y cesiones aledañas a los andenes y alamedas de las vías de la malla vial arterial y de la malla vial intermedia.
5. Deberán respetar en todo caso la circulación y la continuidad peatonal y de las ciclorrutas.
6. Podrán localizarse en los parques de escala zonal y barrial siempre y cuando estén contemplados y hagan parte del diseño que adopta el plan director del parque.
7. En ningún caso en zonas de uso público se podrán construir cerramientos de CAI.

1.2. Justicia cercana al ciudadano.

Los ciudadanos se enfrentan muy a menudo con hechos delictivos o conductas desviadas que la justicia cataloga de leve gravedad, de consecuencias limitadas o de un impacto casi nulo, que en su criterio no ameritan poner en movimiento el aparato judicial. En muchos casos estos hechos que afectan a las comunidades y a las personas y que no son atendidos de manera adecuada, son resueltos por los propios ciudadanos de manera violenta.

Estos hechos hacen engrosar las cifras de criminalidad oculta, propiciándose a su vez que la probabilidad de que una nueva ocurrencia de este tipo de acciones se incremente y que se generen hechos de violencia que hagan más compleja la situación.

Un panorama como el descrito anteriormente dificulta la convivencia e incrementa la sensación de inseguridad, lo que produce malestar en los ciudadanos y deteriora su calidad de vida. Situaciones que ejemplifican lo expresado son los conflictos que generan la violencia entre particulares, entre comunidades y al interior de los hogares (violencia intrafamiliar y el maltrato infantil).

Ante esta situación, en algunas ciudades, como Bogotá, Medellín, Quito y Guayaquil, se viene promoviendo el programa de Justicia Cercana al Ciudadano, basado en la resolución pacífica de los conflictos, a través de la difusión de estos mecanismos con la creación y fortalecimiento de Centros de Convivencia, del cual hacen parte una (1) Comisarías de Familia, una (1) Unidad de Mediación y Conciliación y una (1) Inspección de Policía.

Para avanzar en este campo, como parte de los equipamientos institucionales presentes en los Macroproyectos, se debe construir un Centro de Convivencia en cada uno, para que las instituciones que lo componen atiendan de manera directa en los territorios los distintos conflictos familiares, interpersonales y comunitarios. A continuación se presentan las características de los Centros de Convivencia.

- **Centros de Convivencia¹¹:** Se entiende por Centro de Convivencia

¹¹De acuerdo con las capacidades de los municipios como socios de los Macroproyectos se puede proyectar la cons-

el equipamiento en el que con criterio de unidad funcional, se localizan una (1) Comisaría de Familia, una (1) Unidad de Mediación y Conciliación y una (1) Inspecciones de Policía. Las características de cada una de estas dependencias son:

a. Comisarías de Familia: Son unidades administrativas municipales que atienden la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil. Se puede asegurar que la violencia intrafamiliar y el maltrato infantil son la causa más importante de la violencia en todos sus órdenes, en la medida en que en los procesos de socialización, que se llevan a cabo en el interior de los hogares, el valor de la no violencia se quebranta con prácticas violentas, se establece por norma que la violencia es un mecanismo de interrelación entre las personas y que se ejerce sobre los más débiles. En muchos hogares las mujeres y los niños sienten más inseguridad que en la propia calle, debido al alto riesgo de ser víctimas de abusos y de violencia

Para atender estas problemáticas, los municipios cuentan con las Comisarias de Familia, que son dependencias administrativas orientadas a garantizar a los ciudadanos el acceso a la justicia familiar y a dar protección de emergencia a los niños. Para cumplir su misión están investidas de competencias de justicia especiales, de facultad para conciliar en derecho, conflictos familiares y para dictar medidas de protección frente a la violencia intrafamiliar.

De conformidad con el artículo 83 de la Ley 1098/06 “las Comisarías de Familia son entidades distritales o municipales o intermunicipales de carácter administrativo e interdisciplinario, que forman parte del Sistema Nacional de Bienestar Familiar, cuya misión es prevenir, garantizar, restablecer y reparar los derechos de los miembros de la familia conculcados por situaciones de violencia intrafamiliar y las demás establecidas por la ley.

Funciones de las Comisarías de Familia son: (Artículo 86 Ley 1098/06, Leyes 294/96, 575/00, Ley 640/01, Resolución No 0-3604 Noviembre 3 de 2006)

- De Orientación: De orden médico, legal, social y psicológica
- De Conciliación: Ley 640/01
- De Recepción: Denuncias de violencia intrafamiliar y maltrato infantil.
- De Intervención: Tomando medidas de emergencia
- De prevención: Talleres, charlas etc.
- De tipo sancionatorio: Violencia intrafamiliar
- De Policía Judicial.

trucción y funcionamiento de un Centro de Convivencia, que agrupa las instituciones anteriormente presentadas.

Las Comisarías de Familia están compuestas por un comisario (a) de familia (abogado), un médico, un psicólogo, un trabajador social, un secretario y un escribiente.

b. Unidades de Mediación y Conciliación: Unidades funcionales cuyo trabajo es el de garantizar a los ciudadanos el acceso a la justicia. Son las encargadas de dar orientación sobre la forma de arreglar los conflictos a través de los mecanismos alternativos, y de realizar directamente mediaciones entre las partes que voluntariamente las acepten.

Las Unidades de Mediación y Conciliación ofrecen una amplia gama de atención en cuanto a conciliación de conflictos de familia, de vecinos, de lesiones personales menores, obligaciones contractuales etc., mediante procedimientos ágiles que reducen los trámites formales al mínimo con el propósito de favorecer una solución funcional y oportuna. De esta manera, no solamente se da una solución a un problema particular, sino se inicia una campaña pedagógica de resolución de conflictos mediante acuerdos que contribuye a la convivencia pacífica en las comunidades¹².

Las Unidades de Mediación y Conciliación están compuestas por un coordinador del Centro, un conciliador en equidad, dos profesionales con experiencia en el área comunitaria, en resolución de conflictos y/o de construcción de paz y derechos humanos, un conciliador en equidad de la comunidad y una secretaria.

c. Inspecciones de Policía. Son instancias que dependen de las secretarías de gobierno de los municipios y cumplen una función vital en la promoción de la convivencia pacífica, con expertos abogados se encargan de prevenir, conciliar y resolver los conflictos que surgen de las relaciones entre vecinos y todos aquellos problemas que afectan la tranquilidad, seguridad, salud, movilidad y espacio público de los ciudadanos.

La importancia de las Inspecciones de Policía, radica no sólo en su contribución en la solución de los problemas de vecindad, a través de la conciliación, sino que una vez agotada esta etapa, el inspector, tiene la legitimidad como autoridad de policía, de efectuar excepcionalmente las sanciones que se impongan a aquellos que incumplan las normas establecidas en los Códigos locales y Nacional de Policía.

Las Inspecciones de Policía se encargan de prevenir y resolver conflictos relacionados con la convivencia ciudadana en situaciones tales como:

- Invasión o despojo de la tenencia o posesión de un inmueble.
- Acciones arbitrarias en contra de los arrendatarios

¹²Documentos Casa de Justicia de Agua Blanca en la ciudad de Cali, Colombia.

como: corte de servicios, cambio de guardas.

- perturbaciones en predios como: humedades, grietas, obstrucción del uso de servidumbres.
- Disposición indebida de basuras o excrementos salidos de mascotas en espacio público.
- Maltrato de animales
- Denuncia contra quien porta perros considerados peligrosos sin bozal ni correa, en el espacio público.
- Expedición de orden de inscripción extemporánea en el registro de la muerte de una persona.
- Lanzamiento a quien se ha permitido la entrada al domicilio sin contraprestación alguna y se niega a abandonarlo.
- Informar de la asistencia de menores a casas de lenocinio.
- Denuncias e infracciones sobre precios, pesas y medidas y especulación y acaparamiento.
- Demolición de construcción que amenace ruina en caso de peligro de la seguridad o tranquilidad pública.
- Conocimiento que alguien esté ejerciendo ilegalmente profesión regulada por la ley.
- Cuando en un establecimiento de comercio se tolere el consumo de estupefacientes por menores de edad o se consuma en presencia de estos.
- Contravenciones tales como: realización de necesidades fisiológicas en la calle y actos obscenos en sitios públicos.
- Contaminación auditiva y sonora.
- Daños al patrimonio y a los bienes públicos¹³.

Las inspecciones de Policía están compuestas por un inspector (abogado), un escribiente y una secretaria.

Los Centros de Convivencia que se creen como nuevo equipamiento dentro de los procesos de urbanización de áreas sin desarrollar o en suelo urbanizado no construido, deberán tener en cuenta los siguientes parámetros:

- Área mínima de lote: trescientos metros cuadrados (300 m²)
- Área mínima **construida**: quinientos cincuenta metros cuadrados (550 m²)
- **Altura Máxima**: tres pisos

¹³Documento de la Secretaría de Gobierno de Bogotá, Colombia, Página 17.

- **Volumetría:** los elementos volumétricos tales como aislamientos, retrocesos, empates, voladizos y patios de las edificaciones que harán parte del equipamiento comunal público, se regirán por las normas establecidas para tal fin.

- **Estacionamientos:** cada Centro debe considerar un área para parqueaderos como mínimo de un cupo por cada 60 m² para área administrativa y un cupo por cada 100 m² para usuarios.

- **Distribución general de áreas por dependencia:** Las áreas mínimas construidas de las dependencias que constituyen el Centro de Convivencia son 200 m² para la Comisaría de Familia, 170 m² para la Inspección de Policía, y 180 m² para la Unidad de Mediación y Conciliación.

- **Ubicación general de dependencias dentro de la edificación:** La distribución de las dependencias dentro del Centro de Convivencia deberá obedecer a criterios funcionales. Esto significa que las Comisarías de Familia deberán ubicarse en el primer piso de la edificación, en el segundo la Unidad de Mediación y Conciliación y en el tercero la Inspección de Policía.

La ubicación de Centros de Convivencia, como servicio urbano básico de escala zonal o vecinal (ver anexo 1) en áreas de actividad residencial, no genera mayor impacto puesto que se considera como complementario al uso principal. Debe ubicarse frente a una vía de acceso vehicular, con frente a los ejes de comercio y servicios de escala zonal y vecinal señalados. Por tratarse de un servicio o instalación física de uso público y carácter colectivo, en nuevos desarrollos se permitirá su ubicación dentro de las áreas de cesión gratuita para equipamientos previstos en el plan parcial o proyecto de urbanismo.

La cobertura y localización territorial de este equipamiento de justicia cercana al ciudadano, debe tener en cuenta los siguientes criterios derivados de la función y del volumen de la población objeto de atención.

CUADRO INDICATIVO DE CATEGORIZACIÓN DE EQUIPAMIENTOS DE JUSTICIA CERCANA A LOS CIUDADANOS				
LÍNEA DE INTERVENCIÓN	EQUIPAMIENTO	ESCALA	LOCALIZACIÓN Y CONDICIONES	CUBRIMIENTO
SOLUCIÓN PACÍFICA DE CONFLICTOS	CENTROS DE CONVIVENCIA	ZONAL / VECINAL (VER ANEXO # 1)	En zonas de uso residencial, de acuerdo con las restricciones y condiciones de normatividad vigente. Zonas de Cesión Pública (En nuevos desarrollos por procesos de urbanización) Zonas delimitadas de comercio y servicios de zonas residenciales. (áreas consolidadas con uso residencial)	Uno o varios barrios. Un Centro de Convivencia por cada 0.000 habitantes.

1.3. Convivencia.

El aumento del sentimiento de inseguridad, las crecientes dificultades de convivencia y los cambios que han sufrido las ciudades colombianas en los últimos 10 años, así como las nuevas exigencias constitucionales y legales surgidas a partir de la Constitución de 1991, han llevado a poner en la agenda del Estado, la necesidad de poner a tono las normas que regulan el comportamiento ciudadano, la convivencia y la seguridad con las nuevas realidades nacionales y locales.

Para avanzar en esta línea, es importante comprender que el cumplimiento de la ley y el desarrollo de la Nación no son responsabilidad exclusiva del Estado y que cada ciudadano puede hacer algo al respecto, a través de su propio comportamiento. Se trata de consolidar la identidad ciudadana fundamentada en los derechos que debe garantizar el Estado y en los deberes que debe cumplir cada ciudadano para que la comunidad pueda subsistir y desarrollarse.

Partiendo del concepto de convivencia, como el vivir con el otro reconociendo reglas mínimas que deben respetar y cumplir todas las personas para propender por una sana interacción, es necesario que cada Macroproyecto, que va a concentrar un alto número de ciudadanos, cuente con un manual de convivencia que recoja las normas mínimas a las cuales los ciudadanos y las comunidades deben ajustar sus comportamientos para que haya un desarrollo individual y colectivo armónico.

Un manual de convivencia que se sustente en la Constitución y en las leyes (de manera particular en el Código de Convivencia y las posteriores leyes que lo desarrollaron o lo modificaron) que no solo, les dé a las autoridades de policía, herramientas que les permita controlar la seguridad y la convivencia ciudadana a través de la efectiva ejecución de sanciones, sino que también les dé al ciudadano diversas alternativas que le faciliten el cumplimiento voluntario de las normas y obligaciones impuestas como consecuencia de las contravenciones.

Los lineamientos generales de los manuales de convivencia deben ser:

- a) Reglas de juego claras y simples.
- b) Brevidad normativa de tal forma que el Manual de Convivencia sea asequible para el ciudadano común y de fácil manejo por parte de las autoridades.
- c) Depuración de la proliferación de conductas con el fin de darle prioridad a aquellos valores de la convivencia ciudadana que merecen ser exaltados.
- d) Regulación completa de procedimientos.
- e) Precisión de los criterios que deben orientar las decisiones de las autoridades de policía,
- f) Inclusión de innovaciones que otorguen herramientas para atender los problemas que pueden aquejar a cada Macroproyecto en particular.
- g) Respeto por los principios constitucionales que deben informar todo el ordenamiento jurídico para que las normas respondan a los valores que inspiraron el proceso constituyente de 1991.

Para adelantar la elaboración de los manuales de convivencia, es necesario:

- Elaboración del estado del arte sobre los temas legales que tocan la convivencia.
- Identificación de problemas que puedan afectar la convivencia en cada Macroproyecto.
- Propuestas de Manual de convivencia para cada Macroproyecto.

Este Manual, debe ser elaborado y entregado antes que los ciudadanos comiencen a ocupar las soluciones de vivienda de interés social en cada Macroproyecto y hará parte de los documentos que cada propietario tendrá que recibir a la hora de iniciar el negocio. Se propenderá porque los nuevos propietarios conozcan el Manual y se comprometan formalmente, con su firma, en el acatamiento voluntario de las normas de convivencia contenidas en el mismo.

Con los ciudadanos residentes en el Macroproyecto se trabajará en reuniones de la adopción del Manual y los procesos organizativos de la comunidad, junto con las autoridades de policía, para que la convivencia y la seguridad sean un proceso fundamentado en la autorregulación, la participación comunitaria y la corresponsabilidad ciudadana e institucional.

1.4. Diseño arquitectónico y construcción de espacios públicos seguros y que generen convivencia.

Desde comienzos de los años 70 ya había una preocupación importante por la relación que existía entre los espacios urbanos y la inseguridad, reflejada en algunos trabajos pioneros, como los de Oscar Newman¹⁴. Estos y otros trabajos se centran en que en las ciudades existen espacios urbanos que por sus características de diseño y construcción, facilitan la acción de los violentos y delincuentes, en la medida en que son espacios poco visibles por los moradores del sector, sin iluminación, cerrados, con pocas salidas y con un bajo control de las autoridades y de los ciudadanos. Esta falta de control sobre lo que ocurre en estos lugares, aumenta las probabilidades de la ocurrencia de delitos y la percepción de inseguridad de la comunidad.

Los estudios que se han desarrollado en este campo¹⁵ se sustentan en que unos espacios bien diseñados y administrados, donde se puede ver a las demás personas y ser visto y además

¹⁴Newman Oscar. *Defensible space: people and design in the violent city*. Architectural Press. 1971. *Creating Defensible Space*. Trabajo conjunto con U.S. Department of Housing and Urban Development y Office of Policy Development and Research

¹⁵Ver: Macarena Rau. Recomendaciones para nuevos desarrollos urbanos seguros. Incorporación del CP-TED a nuevos desarrollos urbanos. Espacios urbanos seguros. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Fundación Paz Ciudadana y Ministerio del Interior. 2002. Chile. European Crime Prevention Network . A review of scientifically evaluated Good Practices for reducing feelings of Insecurity or Fear of Crime in the EU member states. 2004.

tienen buenos sistemas de orientación e iluminación, pueden reducir ciertos tipos de delitos, mejoran la percepción de seguridad y elevan la calidad de vida de los ciudadanos.

En el caso de la construcción de unidades de vivienda, se puede apreciar en las siguientes fotos como el principio de “ver a las personas y ser visto” no se aplica por el tipo de construcción de la unidad residencial, que hace que estos sitios se conviertan en inseguros:



Esta situación genera una sensación de inseguridad, lo que convierte a las unidades residenciales en cárceles, como se puede ver en las siguientes fotos:





De acuerdo con lo anterior, el énfasis de los Macroproyectos debe estar puesto en unos diseños arquitectónicos de las viviendas que faciliten un mayor control ciudadano hacia el espacio público. Así mismo es necesaria la construcción de espacios públicos más transparentes, visibles por todos y acordes con las necesidades de la comunidad. Todo esto bajo unos principios básicos de estética urbana y con óptimas condiciones de seguridad y comodidad, que demuestren el respeto por la dignidad del ser humano y que reduzcan las acciones que afectan la convivencia y la seguridad de los ciudadanos.



Unos diseños arquitectónicos de los Macroproyectos que racionalicen las áreas de servicios y a que además que promuevan la vivienda como unidad productiva.



III. Actores que se pueden involucrar en los temas de convivencia y seguridad ciudadana.

De acuerdo con los temas anteriormente expuestos, los actores que se pueden involucrar en este tema son:

- Gobierno Nacional, responsable de los Macroproyectos.
- La Policía, a través de los Comandos Municipales de Policía, que posibilitarían la operatividad y funcionamiento de los Centros de Atención Inmediata y de acuerdo con su función de policía serían un actor importante en la regulación y aplicación de los Manuales de Convivencia.
- Los Municipios donde se ejecuten los Macroproyectos, a través de la puesta en marcha y mantenimiento de los Centros de Convivencia, del cual harán parte una (1) Comisaría de Familia, una (1) Inspección de Policía y una (1) Unidad de Mediación y Conciliación.

Además, los municipios juegan un papel central en la elaboración aplicación y seguimiento de los Manuales de Convivencia y en el manejo de la seguridad,

- Las comunidades beneficiarias y las comunidades vecinas.
- Las universidades y las ONGs que trabajen en los sectores donde se desarrolle el Macroproyecto.

ANEXO 1.

Según los Planes de Ordenamiento Territorial, POT, los equipamientos urbanos se clasifican de acuerdo a su cubrimiento en las siguientes escalas:

a. **Escala Metropolitana:** Comprenden aquellos equipamientos que prestan servicios a todo el Distrito Capital y a la región y son por lo general causantes de alto impacto urbano y social. En esta escala se pueden considerar los grandes equipamientos de intervención en Judicialización y Penalización entre otros, que pretendan cubrir la demanda de servicios no solo de la ciudad sino de la región, equipamientos estos que por su cobertura e impacto deben localizarse en zonas especializadas de Actividad Múltiple, en las Centralidades de Integración Regional e inclusive en los Nodos Regionales propuestos.

b. **Escala Urbana:** Comprende los equipamientos que por su magnitud, utilización, grado de especialización, preeminencia institucional, alto impacto urbanístico, o requerimientos en materia de servicios y obras de infraestructura, ejercen su influencia urbanística a un amplio territorio de la ciudad y generan alto impacto urbano y social, en esta escala se pueden localizar los equipamientos de intervención en Coerción, Instrucción e Investigación entre otros, que se localizarán en zonas de Actividad Múltiple, Áreas de actividad Central y Centralidades de Integración Urbana, Nacional e Internacional.

c. **Escala Zonal:** Corresponde a equipamientos que prestan servicios especializados a la población de zonas urbanas generalmente más extensas y complejas que el barrio o grupo reducido y homogéneo de barrios. Debido al tipo de servicios y a la magnitud se consideran de mediano impacto urbano y social, por cuanto se desarrollan en edificaciones especializadas, generan afluencia de usuarios concentrada en ciertos días u horas y durante horarios especiales, requieren zonas de estacionamientos, pueden generar tráfico y congestión y propician la aparición o el desarrollo de usos complementarios en el área de influencia inmediata. En esta escala deben localizarse los equipamientos de intervención en atención de emergencias entre otras, debido a los requerimientos en infraestructura y logística y a la zonificación indicada.

d. **Escala Vecinal:** Equipamientos de primera necesidad y cobertura barrial que atienden a la comunidad de residentes y trabajadores de su área de influencia inmediata. Se consideran de bajo impacto urbanístico y alto impacto social por cuanto se desarrollan en establecimientos de magnitud reducida, no generan tráfico ni congestión notoria, ni ruidos, ni afluentes contaminantes y no propician el desarrollo significativo de usos complementarios. En esta escala es importante localizar los equipamientos de intervención en la prevención, inteligencia, disuasión y solución alternativa de conflictos entre otros.

Recibido em 26/09/2012
Aprovado em 29/11/2012

Bibliografía

- Alcaldía del Distrito de barranquilla. Colombia. Política Integral de Convivencia y Seguridad Ciudadana de Barranquilla 2012- 2020.
- Banco Mundial. Paz Ciudadana, Gobierno de Chile, Ministerio del Interior. Espacios urbanos seguros, primera edición. Santiago de Chile. 2003.
- Bentley d. Y Brown. Residential burglars judge risk: the role of territoriality *Journal of environmental Psychology*. 1993.
- Documento de la Política Integral de Seguridad Ciudadana y convivencia de El Salvador. Secretaría de Gobernación de El Salvador, PNUD. El Salvador 2005.
- García-Pablos de Molina, Antonio. Tratado de Criminología, 2a. ed. Valencia, Tirant lo blanch, 1999.
- Ley 388 de 1997. Planes de Ordenamiento Territorial -POT-
- Macarena Rau. Incorporación del CPTED a nuevos desarrollos urbanos. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Fundación Paz Ciudadana y Ministerio del Interior. Chile. 2002.
- Macdonald J y Gifford R. Territorial cues and defensible space theory: The burglar point of view. *Journal of environmental psychology*. 1989.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, Banco Mundial. Programa Macroproyectos de Interés Social Nacional. 22 de octubre 2009.
- Ministerio de Gobernación de El Salvador. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Compromiso ciudadano para convivir en paz. San salvador. Marzo 2.005.
- Newman Oscar. Defensible space: people and design in the violent city. Architectural Press. Creating Defensible Space. Trabajo conjunto con U.S. Department of Housing and Urban Development and Office of Policy Development and Research. 1971.