

# CONVIVENCIA Y CULTURA CIUDADANA: DOS PILARES FUNDAMENTALES DEL DERECHO POLICIVO

María de Jesús Illera\*

## Resumen

*Este artículo integra el marco teórico y conceptual de la investigación de la autora sobre convivencia ciudadana y derecho de policía. La cultura entendida como herencia social encuentra en la ciudadanía una forma particular de expresión, considerada como aquella que surge del ejercicio de la existencia colectiva, del convivir en conjunto, que es la única forma en que es posible la existencia humana. Una cultura ciudadana fundada en la convivencia es aquella que permite vivir pacíficamente en compañía de otros. El derecho de policía se encarga de establecer el conjunto de reglas jurídicas que garantizan los valores colectivos a partir de la búsqueda de los principios esenciales constitucionales. Tales valores han permitido variar la esencia de la norma policiva, la cual utilizaba como principal instrumento la limitación de los derechos y libertades públicas y que actualmente está enfocada a partir de su garantía y materialización efectiva.*

**Palabra clave:** Derecho de policía, convivencia, cultura.

## Abstract

This article integrates the theoretical and conceptual frameworks explored in the author's research on the act of citizens living together and police right. Culture, understood as social heritage, finds in citizenship a particular way of expression, considered as that emerging from the exercise of collective existence, living together, the only way in which the human existence is possible. A citizen culture based on the act of living together is that which permits to

Fecha de recepción: 3 de marzo de 2005  
Fecha de aceptación: 10 de mayo de 2005

\*Abogada. Especializada en derecho Laboral. Magíster en Desarrollo Social de la Universidad del Norte, Barranquilla (Colombia). Directora del Consultorio Jurídico de la División de Ciencias Jurídicas de la misma universidad. [millera@uninorte.edu.co](mailto:millera@uninorte.edu.co)

live peacefully in others' company. Police right is in charge of establishing the set of juridical rules that guarantee the collective values taking as starting point the search of essential constitutional principles. Such values have permitted to change the essence of police norm, which used the limitation of public rights and freedom as its main instrument. At present time, it is focused on effectively guaranteeing and materializing these rights.

**Key words:** Police right, act of living together, culture.

## INTRODUCCIÓN

Estudiar la Cultura Ciudadana como forjadora de convivencia a efectos de determinar la efectividad de las normas policivas como estatuto de convivencia ciudadana en la ciudad de Barranquilla, implica la elaboración conceptual a partir de la cual los términos de cultura ciudadana y convivencia deben tomarse como referente teórico en la interpretación sociológica de la actividad contravencional del barranquillero para demostrar, primero, que el problema policivo es un problema de convivencia y, por lo tanto, cultural, y segundo, que el desconocimiento de este postulado es el fundamento de la ineficacia de las normas policivas.

Desde este enfoque resulta fundamental el papel que la sociología jurídica<sup>1</sup> debe tener en este ejercicio académico, pues no sería coherente explicar cómo el derecho produce efectos en la sociedad sin tener en cuenta que no hay sociedad al margen del mismo derecho<sup>2</sup>. Lo que sí es aceptable es hacer una diferenciación entre los fenómenos observables y el sentido jurídico que puede dárseles; o como lo propone Kelsen, que pueda interpretarse un fenómeno según la causalidad o según la imputación<sup>3</sup>. Por tanto, en este análisis el aporte de Max Weber<sup>4</sup>, como uno

---

<sup>1</sup> Disciplina científica que intenta explicar las causas y efectos del derecho. Conjunto de enunciados que pretenden describir plausiblemente tanto los fenómenos que pueden ser vistos como causantes o determinantes del ser así de las normas jurídicas como los fenómenos que pueden ser vistos como efectos de ellas. CORREA, Oscar (1999). *Introducción a la Sociología Jurídica* (p. 25). México, Fontamara.

<sup>2</sup> Weber y Durkeim se fundamentan en que la sociología no puede prescindir del Derecho para explicar la Sociedad. WEBER y DURKIN, en CORREA, *Ibíd.*, p. 4-5.

<sup>3</sup> *Ibíd.*, p. 45.

<sup>4</sup> WEBER, Max. En SANDOVAL, Carlos (1997). *Investigación Cualitativa*. Módulo 4 (p. 30). Programa de Especialización en Teorías, Métodos y Técnicas de Investigación Social, ICFES, Bogotá.

de los padres de la sociología, va a ser importante, a partir del desarrollo de su teoría en los tres conceptos básicos que ha planteado: a) la acción social; b) el sentido de la acción social; y c) la interpretación. En efecto, Max Weber, principal representante de la ciencia social interpretativa, define la sociología como una ciencia cuyo interés fundamental es el entendimiento interpretativo de la acción social, y por ello, con una explicación causal de sus cursos de acción y consecuencias. Al hablar de acción lo hace en el sentido de que el individuo actuante le asigna un significado subjetivo a su conducta. La acción es social en tanto su significado subjetivo toma en cuenta la conducta de otros<sup>5</sup>. La unidad del análisis sociológico es la acción individual. Frente a la afirmación de que las acciones de los hombres tienen una significación involuntaria derivada o imputada a un espíritu absoluto, a las necesidades encarnadas en la organización de la producción o a la lucha por la supervivencia, Weber elaboró sus propios conceptos en función del sentido que los individuos atribuyen a sus acciones en sociedad<sup>6</sup>.

## 1. Cultura

Es importante hacer una explicación, a manera de introducción, del concepto de «cultura», tarea que no resulta fácil, como lo sostienen muchos autores<sup>7</sup>, al decir que no existe una completa y estructurada definición que nos diga qué es la cultura. Si revisamos el significado etimológico de la palabra cultura, vemos que proviene del latín *cultus*, que significa 'cultivo'<sup>8</sup>. El significado inicial se refería al trabajo y provecho de la tierra, es decir, una práctica constante de actividades en pro de la transformación de lo natural. De ahí que tal noción sea aplicable para el cultivo del hombre, quien desarrolla conocimiento y los afirma por medio de su capacidad intelectual, resultando entonces, en su sentido metafórico, la cultivación del espíritu, pues desde siempre las civilizaciones han establecido procesos de comunicación simbólica y elaborado instrumentos para la subsistencia<sup>9</sup>; y esto es cierto en la medida que recordemos que

---

<sup>5</sup> MELLA, Orlando (1998). *Naturaleza y Orientaciones Teórico- Metodológicas de la Investigación Cualitativa* (p. 25). Santiago, Cide.

<sup>6</sup> *Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales* (1974), vol. 2 (p. 391). España, Aguilar.

<sup>7</sup> COGOLLO BERNAL, Alvaro (1983). *Concepción Antropológica de la Cultura*. Revista *Huellas*. Barranquilla, N° 10 (p, 29).

<sup>8</sup> RODRÍGUEZ, Bety y VALVERDE, Dorheidi (2002). *Cultura Ciudadana: Una mirada desde el bus urbano en la ciudad de Barranquilla* (p 41). Trabajo de grado, Universidad del Norte, Facultad de Comunicación Social.

<sup>9</sup> *Ibíd.*, p.42.

el hombre en sociedad siempre crea, de acuerdo con sus necesidades y con el deseo satisfacerlas, una serie de elementos materiales y espirituales, que conforman ese concepto complejo de cultura. De ahí que una primera definición se refiera a «*la herencia social, enajenada por los hombres de una generación a otra dentro de un mismo contexto*»<sup>10</sup>.

La cultura, nos dice el autor citado, es un todo complejo que determina la formación espiritual y material del individuo en su propia sociedad y lo hace apto para interactuar con miembros de otras sociedades en renglones específicos. En efecto, la cultura<sup>11</sup> está integrada por un conjunto de formas estructurales de vida de un grupo social y por las objetivaciones que se producen dentro de cada una de esas formas estructurales<sup>12</sup>. En este orden, constituyen así el mundo de la cultura, el conjunto de las ciencias y las artes; los usos y las costumbres; el lenguaje; los procedimientos técnicos; los modos de vida familiar; las religiones, los mitos y las creencias; las actividades políticas, económicas, jurídicas y deportivas; la vida moral y toda creación, obra o institución que produce la actividad humana en ese incesante acaecer<sup>13</sup>.

Es pertinente anotar que la filosofía contemporánea contrapone el concepto de cultura al de naturaleza. Y esa caracterización se da en la medida que se identifiquen los objetos culturales de las instancias que les confieren entidad. Esto significa que los objetos culturales adoptan dos formas distintas: la primera hace relación a las acciones humanas mismas, y la segunda, a la de los productos y creaciones de la actividad del hombre. Tanto unos como los otros nos muestran en su constitución un aspecto material que requiere siempre un sentido espiritual que apunte en forma positiva o negativa a un valor. Esto finalmente es lo que determina su sentido o significación en un momento histórico dado<sup>14</sup>.

En el campo de las ciencias sociales Klemm, Taylor, luego Wissler incluyeron en el concepto de cultura las bases materiales y tecnológicas de una sociedad. Este es el concepto que impera hoy. Una cultura es en-

<sup>10</sup> COGOLLO BERNAL, *op. cit.*, p. 30.

<sup>11</sup> *Enciclopedia Jurídica Omeba* (1982), tomo V (p. 317). Buenos Aires, Driskill.

<sup>12</sup> Esto significa reconocer como principio axiomático de toda concepción científica de tipo cultural que el mundo de la cultura es un conjunto ordenado, un sistema estructural. Kelsen lo acepta como presupuesto para fundar sobre ella su concepción de Estado. KELSEN, *Teoría Pura del Derecho* (p. 157 y ss). En *Enciclopedia Jurídica Omeba*, *op. cit.*, p. 318.

<sup>13</sup> *Ibíd.*, p. 318.

<sup>14</sup> *Id.*

tendida como un círculo en el que toda creación humana, todo fenómeno que no pertenezca al mundo de la naturaleza, o sea, puramente animal, pertenece a la trama rica y compleja que llamamos cultura.

En Francia se opuso resistencia a este concepto. Seguía imperando allí un concepto clásico, tradicional, humanista, en el que la cultura no debe servir para fines prácticos, sino que es una manifestación desinteresada que procura la liberación del hombre. Sin embargo, más adelante la definición antropológica fue preferida no sólo por Francia sino también por los alemanes, ingleses y estadounidenses.

Es cuando la cultura adquiere su pleno reconocimiento, se la contrasta con la naturaleza y se establecen las relaciones que median entre ésta y el hombre. Por lo tanto, se puede entender lo siguiente: «El hombre crea la cultura en un proceso de autocultivación de su naturaleza en una labor incesante que se empeña en producir condiciones siempre más favorables para el bienestar y el desarrollo de las facultades del ser»<sup>15</sup>.

En este orden, es fácil concluir que la cultura, en el marco de nuestro planteamiento, ha sido el principio fundamental de la convivencia en sociedad. La vida urbana es generadora de cultura por definición. Ciudad y cultura no sólo se interrelacionan sino que son dos caras de una misma moneda. La cultura es ciudad y la ciudad es cultura. Desde este enfoque<sup>16</sup>, la cultura se concibe como tejido de relaciones sociales vivas y, al mismo tiempo, como producto de estas relaciones sociales. Los ciudadanos y ciudadanas son, a la vez, consumidores y creadores de cultura. Esta doble mirada obliga a considerar tanto las formas más desinstitucionalizadas que nacen en la calle, los barrios y en los espacios públicos, como las múltiples prácticas culturales de la ciudadanía o las propuestas de los diversos agentes y organizaciones culturales de la ciudad, la actividad de los creadores y de los investigadores de Barranquilla.

## 2. Cultura ciudadana

Para señalar inicialmente un primer concepto de qué es o qué significa cultura ciudadana, en el contexto de este trabajo, debemos partir del

<sup>15</sup> SIBIRSKY, Saúl (1996). *¿Qué es la Cultura?* (p.12). Buenos Aires, Columba.

<sup>16</sup> Ministerio de Cultura, Alcaldía Distrital de Barranquilla e Instituto Distrital de la Cultura (IIDC). (2002, septiembre). *Plan Distrital de Cultura 2002-2005* (p. 3-4). Barranquilla.

significado etimológico de ambos vocablos. Explicado el referente a cultura, examinemos el pertinente a ciudadanía, ciudadano, que también provienen del latín, de *civitas*: 'ciudad', y tiene la misma raíz que civilización, hace relación al talante y forma de vida propia de la ciudad, de ese tipo de ciudad que aún mantenía aquella escala donde la vida en comunidad era posible, donde existían comunalidades, donde la convivencia era la atmósfera que impregnaba la existencia humana; ello por oposición a las formas de vida aislada, propias de la ruralidad, donde no era tan necesaria e imprescindible la interdependencia, la complementación entre diversas formas de ganarse la vida, entre distintas actividades y quehaceres. Ello da origen a las dos nociones de cultura y civilización que resumen el avance evolutivo de la especie humana, en su tránsito desde una existencia anclada y atada fundamentalmente en condicionamientos físicos y biológicos hasta una existencia en la cual crecientemente hemos creado las condiciones para liberarnos de esas ataduras, cuestión que aún no podemos hacer por nuevas ataduras mentales y nuestro insuficiente desarrollo moral, emocional y cognitivo para asumir las condiciones para nuestra liberación<sup>17</sup>.

En virtud del análisis anterior, los autores citados definen *cultura ciudadana* como aquella que surge del ejercicio, del operar de la existencia colectiva, del existir con otros, del convivir, del vivir con, del participar, del hacerse parte de, que es la única forma posible de existencia humana. Es en ella donde se hace posible la condición ciudadana, la satisfacción de las necesidades humanas fundamentales, el despliegue y ejercicio de los derechos inherentes a las personas y también de los deberes que surgen del existir social, del reconocimiento de la alteridad u otredad que enriquece la individualidad y a la vez hace posible y singulariza a cada ser humano, a cada persona.

El concepto cultura ciudadana<sup>18</sup> parte del estudio realizado durante los años sesenta y setenta por sociólogos franceses, ingleses y norteamericanos. Su propósito era actualizar teorías relativas al concepto de reproducción cultural. Los cambios en los principios básicos de organización de la producción y en las relaciones económicas no producían

---

<sup>17</sup> ELIZALDE, Antonio y DONOSO, Patricio. Formación en Cultura Ciudadana. [En línea], s.f. Disponible vía Internet: [www.puc.cl/icp/eticapolitica/documentos/elizalde.pdf](http://www.puc.cl/icp/eticapolitica/documentos/elizalde.pdf)

<sup>18</sup> MOCKUS, Antanas (1998). Cultura, Ciudad y Política. En ponencia en el acto de presentación del *Observatorio de Cultura Urbana*. Citado por CAMPOS, Yesid y ORTIZ, I., *La Ciudad Observada* (p. 17). Bogotá, Tercer Mundo Editores.

en forma automática los cambios culturales esperados en los países que exploraron esa posibilidad. Parecía que la reproducción cultural tenía su propia lógica; tal vez no era más potente que la reproducción económica, pero no era tampoco una súbdita elemental de la misma.

Aunque esta tesis era a escala macro, a veces se asoció a niveles micro. En el Departamento de Sociología de la Universidad de Londres durante cerca de 20 años se realizaron diversas investigaciones orientadas por el mismo núcleo teórico, que buscaban analizar de la reproducción cultural de la sociedad. Se trataba de estudiar la relación entre la manera en que la sociedad crea categorías sociales, la manera en que la sociedad crea identidades distintas, con el funcionamiento micro de las relaciones, de los límites de las acciones, del uso del lenguaje en el hogar, en la escuela, la producción. Estas investigaciones<sup>19</sup> mostraron la posible conexión entre el orden cultural global de una sociedad y los mecanismos locales de reproducción cultural.

La conclusión a la que se llega<sup>20</sup> es que existe una regulación cultural, a la que los antropólogos más clásicamente exploran como sistema de creencias y costumbres. Existe una serie de reglas que tienen una organización y que, como en el caso del lenguaje, tienen diferentes niveles de profundidad. Esas reglas ponen límites y son transmitidas de una manera implícita de una generación a otra. Sin regulación cultural no habría orden social.

Por tanto, la cultura ciudadana se entiende como un trasfondo de sentido que regula los comportamientos de los ciudadanos, en la medida que establece las reglas mínimas comunes que hacen posible las relaciones entre ellos y con su entorno, así como las formas de producción, circulación, reconocimiento, apropiación y recepción de ese universo de sentido. Esto implica que en el proceso de formar ciudad es necesario establecer los significados y las reglas de juego comprometidos en esa producción. Estos deben hacer posible que cada ciudadano no sólo se apropie de los diferentes elementos urbanos, sino que desarrolle estrategias para reconocer los diversos entornos y adecuar su comportamiento.

---

<sup>19</sup> *Ibíd.*, p. 18.

<sup>20</sup> FRANKY MÉNDEZ, Pablo, *Cultura Ciudadana: La experiencia en Santa Fe de Bogotá, 1995-1997*. [En línea]. Santiago de Chile, 1997. [fecha de actualización / revisión] Disponible vía Internet: <http://dii.uchile.cl/docencia/mgpp/EstudiosCaso/CASO37.pdf>

Si en los diferentes contextos urbanos no se establecen o comparten los mismos significados, reglas del juego (legales o convencionales) y mecanismos de sanción, lo más probable es que cada ciudadano desarrolle sus propias estrategias y procedimientos que le permitan reconocer y apropiarse de la ciudad, a partir de su propio sentido común<sup>21</sup>.

### 3. Convivencia

«Convivencia», etimológicamente proviene de *conviviere*, que significa 'vivir en compañía de otros, cohabitar'. El concepto de convivencia da cuenta de un fenómeno propio aunque no exclusivo de lo humano, cual es el convivir, el vivir con. La existencia humana se lleva a cabo inevitable e inexorablemente en un contexto de convivencia.

Convivencia pacífica<sup>22</sup> es una especie de orden en la sociedad, así como el orden público, sólo que éste es un orden macro y la convivencia es un orden micro dentro de una sociedad determinada. La diferencia es de grados, sin que exista entre estos conceptos diferencias cualitativas sino cuantitativas. El orden público, como orden mayor en una sociedad, tiene que ver con los problemas del Estado y de la sociedad civil, e igualmente con los instrumentos legales para restablecerlos cuando exista grave perturbación de ese orden público. En cambio, la convivencia como orden menor en la sociedad, tiene que ver con problemas internos de la comunidad, que no trascienden al conflicto de orden público.

La Constitución colombiana habla simplemente de convivencia en el preámbulo, de convivencia pacífica en el artículo 2 y de convivencia ciudadana en el artículo 213, y vuelve hablar de convivencia pacífica en el artículo 218. Lo que significa que la convivencia es un fin esencial que hace parte de los principios y valores constitucionales. No podría funcionar normalmente un Estado si el mismo no persigue la convivencia entre sus asociados. Sería el caos y el reino del desorden, que daría al traste con el mismo Estado. Esa convivencia no puede ser otra que una convivencia pacífica, tal como lo manda nuestra Constitución.

Es importante anotar que los valores representan el catálogo axiológico a partir del cual se derivan el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico y que pueden tener consagración explícita

---

<sup>21</sup> *Ibíd.*, p.

<sup>22</sup> ELIZALDE y DONOSO, *op. cit.*, p. 2.

o no. Lo fundamental es que sobre ellos se construya el fundamento y la finalidad de la organización política. De este tipo son los valores de la convivencia, trabajo, justicia, igualdad. No obstante el carácter programático de los valores constitucionales, su enunciación no debe ser entendida como un agregado simbólico o como la manifestación de un deseo o de un querer sin incidencia normativa, sino como un conjunto de propósitos a través de los cuales se deben mirar las relaciones entre los gobernantes y los gobernados para que, dentro de las limitaciones propias de una sociedad en proceso de consolidación, irradian todo el tramado constitucional<sup>23</sup>.

Convivir o coexistir en paz es vivir y coexistir en orden. Lo contrario a la convivencia pacífica es el desorden: la intranquilidad o inseguridad ciudadana<sup>24</sup>.

#### 4. Derecho de policía

El derecho de policía se refiere, en primer lugar, a las particularidades de la función preventiva del Estado, analiza el poder de Policía y la noción de orden público externo o material, pone de presente los motivos y los medios de policía, detalla la organización del servicio, con su división en Policía Nacional y Policía Local, enseña quiénes pueden dictar reglamentos de policía y quiénes son jefes de servicio, escudriña la naturaleza y finalidad de las sanciones de policía a la vez que las enumera y estudia y, por último, explica los distintos procedimientos de policía<sup>25</sup>.

El derecho de policía está constituido por un conjunto de normas de carácter nacional, departamental y municipal que regulan, por una parte, la función del Estado, orientada a asegurar su existencia en el orden interno y a proteger la integridad de las personas en su vida, honra y bienes, y por otra parte, la conducta humana, con el fin de evitar el abuso de la libertad en perjuicio de la colectividad y del ejercicio de los derechos de todos<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> TORRES RICO, Remberto y TORRES, Billy (2002). *La Conciliación: En materia penal, policiva y transito* (p. 60). Bogota, Leyer Editores.

<sup>24</sup> CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencia T-406, 5 de junio de 1992. M.P. Ciro Angarita Barón.

<sup>25</sup> *Ibíd.*, p. 61.

<sup>26</sup> PINEDA CASTILLO, Roberto (1990). *La Policía: Doctrina-historia-legislación*. En GÓMEZ PORRAS, Gustavo, *Derecho de Policía y Protección a la Comunidad* (p. 1). Bogota, Escuela Superior de Administración Pública.

De estas definiciones modernas de lo que es el derecho de policía se extrae la idea preventiva que envuelve dicho derecho, por cuanto desde el punto de vista constitucional y legal, la libertad de las personas implica el actuar sin intervención o constreñimiento de ninguna autoridad; por esto, el derecho de policía visto bajo la óptica de la intervención preventiva de las autoridades en ejercicio de las libertades públicas, es una excepción al régimen de las libertades individuales.

Desde la declaración de los derechos humanos en la Revolución Francesa en 1789 se instituyó que el Estado no podía desconocer los derechos y libertades de los ciudadanos; así se le señaló un límite claro a la función de la autoridad. Esto, referido al campo del derecho de policía, se traduce en que la función policial debe estar sometida a normas jurídicas claras y precisas, para evitar la arbitrariedad tendiente al desconocimiento de los derechos y libertades de los individuos.

Este postulado se plasma en todo nuestro ordenamiento. Así, en la Constitución Nacional se establece en su artículo 6: «Los particulares sólo son responsables ante las autoridades por infringir la Constitución y las leyes [...]». En el artículo 13: «Todas las personas nacen libres e iguales ante la ley y recibirán la misma protección y trato de las autoridades y gozarán de los mismos derechos, libertades y oportunidades sin ninguna discriminación [...]». En el artículo 28, la Libertad es un derecho fundamental, cuyo disfrute debe ser garantizado, al igual que los demás derechos que se han instituido en la carta magna.

Dentro de los principios que plasma el Código Nacional de Policía está el del respeto a las libertades públicas; así, el artículo 1 de este estatuto (decreto ley 1355/70) determina que «La Policía está instituida para proteger a los habitantes del territorio colombiano en su libertad y en los derechos que de ésta se derivan, por los medios y con los límites establecidos en la Constitución Nacional, la ley, convenciones y tratados internacionales, en el reglamento de policía y en los principios universales del derecho».

Y esto es precisamente por cuanto la tutela y preservación de las libertades y derechos de los ciudadanos es una de las garantías principales de todo Estado de derecho.

Por otro lado, el Código Nacional de Policía recoge el principio preventivo que debe prevalecer en el derecho de policía de la siguiente manera: Artículo 5: «Las normas y los servicios de policía son medios

para prevenir la infracción penal. En el ejercicio de la función punitiva del estado, la policía es auxiliar técnico».

A través de la prevención, la autoridad busca reducir la comisión de los delitos y de las contravenciones, y de esta forma reducir la represión, permitiendo que la Policía recobre el papel social que la inspiró; pero para lograr esta finalidad se debe, como dice Gustavo Coronado, «determinar con claridad los límites de la función preventiva de la Policía. En este sentido, la prioridad de la prevención sobre la represión tienen que aparecer como un factor esencial, aunque las dificultades de una política de prevención, e incluso la infraestructura necesaria para la realización de sus objetivos, no pueden ser subestimadas»<sup>27</sup>.

De la definición de derecho de policía se desprende que éste persigue como finalidad la conservación del orden público, el cual, a su vez, está formado por ciertos elementos: La seguridad pública, la tranquilidad pública, la moralidad pública, la salubridad pública, el ornato público y la ecología pública.

El tratadista francés Maurice Hauriou ha desarrollado una doctrina que tiene como fundamento que la finalidad perseguida por el derecho de policía es el orden público; de esta forma sintetiza toda la doctrina que al respecto ha desarrollado el Consejo de Estado francés, el cual lo define de la siguiente manera: «El orden público, en el sentido de policía, es el orden material y exterior considerado como un estado de hecho opuesto al de desorden, es el estado de paz opuesto al estado de turbulencia. Conciérne pues a la Policía prohibir todo lo que provoca el desorden, y merece ser por ello protegido y tolerado todo lo que no lo provoca. El desorden material es como el síntoma que guía a la Policía, como la fiebre es el síntoma que guía al médico. Y la Policía emplea, como la medicina, una terapia que tiende únicamente a hacer desaparecer los síntomas [...] No se trata de llegar a las causas profundas del mal social, o de velar por el orden moral o el orden de las ideas, porque para ello la Policía sería radicalmente incompetente [...]»<sup>28</sup>.

Esta teoría ha sido plasmada en el artículo 2º del decreto 1355 de 1970 o Código Nacional de Policía, donde se establece:

<sup>27</sup> GOENAGA, Marina (1983). *Lecciones de Derecho de Policía*. Bogotá, Temis.

<sup>28</sup> CORONADO PINTO, Gustavo (1994). *Código Nacional de Policía Comentado* (2ª ed., p. 8). Bogotá, Ediciones Jurídica Radar.

*A la Policía compete la conservación del orden público interno.*

*El orden público que protege la Policía resulta de la prevención y eliminación de las perturbaciones de la seguridad, de la tranquilidad, de la salubridad y la moralidad públicas.*

*A la Policía no le corresponde remover la causa de la perturbación.*

De estos planteamientos se desprende que el orden público, tal como lo plantea el autor citado, es un instrumento de orden legal, que busca proteger a todos los individuos y servir como medio para garantizar el bienestar y el interés general; persigue, así mismo, la paz social y propende por la tranquilidad común.

Cuando se habla de la seguridad pública como elemento constitutivo del orden público, se debe entender que ésta involucra lo relativo a la seguridad del Estado, a la seguridad de las personas y todo lo concerniente a la propiedad, sea pública o privada; por esto, la seguridad pública busca crear un ambiente de confianza en las relaciones y actos de los ciudadanos.

La tranquilidad pública hace referencia a la falta de conflictos, y a la ausencia de todos aquellos actos que afecten de alguna manera la tranquilidad ciudadana.

La salubridad pública se refiere a la higiene de las personas, lo bienes, las vías públicas y los animales, o como dice Bonnard, velar por la ausencia de enfermedades o riesgos de enfermedades<sup>29</sup>.

La moralidad pública busca que todos los habitantes tengan conductas públicas decentes, que estén acorde con los planteamientos y comportamientos sociales de la época, y velar por la conservación y preservación de las buenas costumbres.

El ornato público, como elemento constitutivo del orden público, hace referencia al cuidado y conservación de la estética pública, como estatuas, parques, etc.

---

<sup>29</sup> HAURIUO, Maurice (1933). *Précis de droit administratif* (12ª ed.). París. En GOMEZ PORRAS, *op. cit.*, p. 26.

La ecología pública se refiere al cuidado del medio ambiente, procurando prevenir y reprimir las conductas que rompan o amenacen el equilibrio ecológico o el medio ambiente; para esto se han establecido conductas prohibidas, como la tala indiscriminada de árboles, la pesca y consumo de especies en vías de extinción, el tratamiento de aguas negras y sustancias contaminantes, etc.

Si se atenta o pone en peligro alguno de estos elementos constitutivos del derecho de policía, se presenta lo que se denomina un conflicto de policía. Estos pueden ser: civiles, administrativos, penales o contravencionales. Para dirimir estos conflictos se han instituido varios procedimientos, dependiendo de la naturaleza que tengan; de tal manera que de presentarse un conflicto de policía de carácter administrativo, como por ejemplo, que un establecimiento público esté funcionando sin licencia, se le dará solución a través de un proceso administrativo de policía; de presentarse un conflicto policivo de orden civil, como una ocupación de hecho, se le dará solución por medio de un proceso civil de policía, y de presentarse un problema o conflicto de orden contravencional, se le dará solución a través de un proceso contravencional de policía.

De todos los posibles conflictos de policía que se presentan, el que interesa para el desarrollo de esta investigación es el que tiene que ver con el orden contravencional. Es importante anotar entonces que las contravenciones pueden ser de dos tipos: administrativas y penales. En este orden, desde el punto de vista administrativo, las contravenciones consisten en todo acto o falta que viole las normas de policía y cuya competencia será de la autoridad policiva; desde el punto de vista penal, son aquellas que hacen referencia a un hecho punible, típico, antijurídico y culpable, cuya competencia corresponde a un juez de la República.

Las contravenciones administrativas se dividen en contravenciones especiales y contravenciones comunes. Las primeras tienen una regulación en el ámbito nacional, y son contravenciones penales o delitos menores que afectan o ponen en peligro bienes jurídicos del Estado, del ciudadano o de la ciudadanía en general. Son competentes para conocer de ellas en primera instancia los alcaldes e inspectores de policía que hagan sus veces, y en segunda instancia conocerán los gobernadores; las investigaciones se adelantan por denuncia o de oficio. Las contravenciones comunes son menos graves que las primeras, y se denominan faltas de policía; en relación con ellas se han establecido determinadas normas de contenido correctivo. De ellas conocen los comandantes de estación y subestación, los oficiales, suboficiales y agentes, y también los alcaldes o quienes hagan sus veces.

Estas contravenciones están muy unidas a los conceptos de cultura ciudadana, seguridad ciudadana y convivencia ciudadana, por cuanto lo que persiguen es crear una conciencia ciudadana y que quien las comete tenga claro cuál debe ser su comportamiento frente a la ciudadanía.

## 5. Marco referencial del perfil comportamental del barranquillero

Antes de entrar a tratar de definir o establecer un perfil o modo de ser del barranquillero, considero esencial establecer su entorno, porque no se puede hablar de los barranquilleros sin hablar de Barranquilla.

Barranquilla, a diferencia de otras ciudades importantes del país, no fue fundada por los conquistadores, fue, por el contrario, formándose por una cultura híbrida<sup>30</sup>. A los asentamientos indios que existían en la región se les unió un sinnúmero de árabes, judíos, italianos, americanos, negros, que dieron origen a una raza mestiza.

Estos asentamientos mestizos se denominaban «libres», que se consideraban en igualdad con los españoles, pero no se constituyeron en una clase social propiamente dicha. El derecho indiano los colocó en un plano de igualdad con los españoles que en ese momento estaban habitando la península, pero la realidad social fue totalmente distinta, pues de forma reiterada fueron aislados de las posiciones dirigentes, en el orden político y administrativo de la ciudad<sup>31</sup>.

Las Barrancas de San Nicolás (actualmente Barranquilla) estaban en un sitio geográfico estratégico, que hizo posible el desarrollo comercial de la región Caribe, pues quedaban frente al río Magdalena, lo que permitía el intercambio fluvial de mercancías con otras regiones del país; así, en palabras de los historiadores: «La localización geográfica de las Barrancas de San Nicolás, fue el lugar adecuado para desarrollar una vida acorde tanto al origen como a las actividades que requerían de cierta libertad y de iniciativas individuales»<sup>32</sup>.

Todos estos factores, la estratégica ubicación geográfica, el carácter híbrido y mestizo de los asentamientos, y la carencia de políticas ins-

---

<sup>30</sup> BONNARD, Francois, *Derecho Administrativo*. En GÓMEZ PORRAS, *op. cit.* (p. 28).

<sup>31</sup> FUNDACIÓN SOCIAL (1998). *Barranquilla: En busca de una segunda oportunidad sobre la tierra: La ciudad mestiza y su cultura* (p. 55). Barranquilla.

<sup>32</sup> *Ibíd.*, p. 55.

titucionales de sometimiento, el carácter de libertad que se respiraba, fue lo que determino, según algunos autores, «el salto fragoroso a la civilización»<sup>33</sup>.

Así, la ciudad pujante comienza a surgir; ya para 1852 Barranquilla se encontraba dividida en dos sectores, el norte, correspondiente a la parroquia de San Nicolás (actualmente barrio Centro), donde estaban ubicadas las mejores casas de la ciudad, y se encontraban todas las firmas extranjeras, y el sur, correspondiente a la parroquia de San Roque (actualmente barrio del mismo nombre), que se caracterizaba por que las cabañas y sus habitantes eran muy pobres<sup>34</sup>. Es ésta una de las características más notorias de la Barranquilla de ayer y la Barranquilla de hoy, la división entre ricos y pobres, el barrio Arriba, el barrio Abajo, la zona centro, el Prado, la zona norte, la zona sur; sin embargo, y a pesar de esta división por estratos, esto no impidió que la ciudad se impregnara de un aire cosmopolita que le imprimieron los inmigrantes y de un ambiente de tolerancia, gracias a que sus habitantes, sin importar la zona donde vivieran, le dieron a la ciudad un aire de libertad, merced a lo cual «comerciantes, profesionales, banqueros, maestros, literatos y muchos más, seres humanos con cualidades personales excelsas, fueron definiendo una primera generación de fundadores, no de la ciudad, sino de la sociedad barranquillera, que más adelante afianzaría todas las cualidades antes mencionadas»<sup>35</sup>, que se expresaban en todas las formas culturales de la ciudad, en el carnaval, la política, el comercio, y en todas las manifestaciones orales y personales de los barranquilleros. Todo lo anterior puede resumirse en palabras de Atenógenes Blanco Malabet<sup>36</sup>:

*Cada barranquillero que nacía, recibía de sus mayores, de una forma u otra, estos signos, estas tradiciones, estas disposiciones oficiales, como parte de un bagaje espiritual que le acompañaría toda su vida y que debía atesorar, mejorar y traspasar a sus descendientes, sintiéndose así, parte de*

<sup>33</sup> BELL LEMUS, Carlos y VILLALÓN, Jorge. Los movimientos sociales y su incidencia en la estructura urbana de Barranquilla. En FUNDACIÓN SOCIAL, *op. cit.* (p. 48).

<sup>34</sup> GÓMEZ, Horacio, GONZÁLEZ PORTO Germán, Comentarios del libro «Colombia, 7 Desafíos». En *El Heraldo* (editorial) (20 de junio, 2002). (En línea). Disponible vía Internet: [http://www.palacio.org/Hablamos\\_frm.htm](http://www.palacio.org/Hablamos_frm.htm).

<sup>35</sup> MÁRQUEZ SALAS, María del Carmen. La parroquia de San Roque: Conflicto entre el pueblo roqueño y el obispo de Cartagena. En FUNDACIÓN SOCIAL, *op. cit.* (p. 49).

<sup>36</sup> BLANCO MALABET, Antogenes (1997). «La Decadencia de Barranquilla». Barranquilla. (En línea). Disponible vía Internet: <http://www.barranquilla-online.com/BOL/articulo/decd.htm>

*una cadena humana que aunque desapareciese por la acción del tiempo, siempre estaría presente en sus calles, en sus modestos monumentos, en sus fiestas tradicionales, en sus alegrías y en sus éxitos.*

*Se podía decir que Barranquilla tenía su propia biocenosis, que su sociedad se nutría de sí misma y por sí misma sin olvidar la importancia de lo foráneo. Como si fuese un organismo biológico, sus desechos sociales estaban en proporción inferior a sus aprovechamiento; su metabolismo intelectual era selectivo y sólo medraba en él lo que fuese positivo o aumentase el caudal de su acervo moral e intelectual y lo que, de alguna manera era nocivo, la misma sociedad, sin violencia, sin aspavientos y muy civilizadamente se encargaba de rechazarlo y desecharlo, colocándolo casi caritativamente en su posición normal donde, o se quedaba para divertir a los que también se quedaban rezagados en el desarrollo de la urbe o se perdía en la noche de los tiempos recordándose apenas como antiguas costumbres de la vieja Barranquilla que se consideraban ridículas o de mal gusto [...]*

De lo anterior se desprenden varias ideas, de las cuales las más destacadas hacen referencia al carácter tradicional del barranquillero, que se evidencia en varios aspectos de su comportamiento. Uno de ellos es la permanencia en la ciudad; el barranquillero, al ser comparado con otros ciudadanos de otras regiones del país, es el que más se distingue por tener la mayor permanencia en su ciudad<sup>37</sup>; aquí nacen, crecen y tienen el máximo desarrollo de su vida productiva; el barranquillero ama a Barranquilla, y aunque salga a educarse a otra parte del mundo siempre vuelve a su terruño, porque para él existe un nexo entre su ideal de vida y Barranquilla, el cual es irrompible.

Cabe destacar que en lo concerniente a los comportamientos sociales, el barranquillero le da a la oralidad y a la vocación conversadora una alta estima, y hace de la franqueza al hablar un postulado en sus relaciones, de modo que mucha de la riqueza de Barranquilla ha sido transmitida de forma oral de padres a hijos, como afirma David Sánchez Juliao: «porque insisten en crear paradigmas e ídolos en gente que los exprese en la palabra: en la tradición oral, en la literatura, en la música, en el diálogo, en el canto, en la juglaría, [...]»<sup>38</sup>; por esto se puede afirmar que la oralidad tiene un papel fundamental en el desarrollo de la

<sup>37</sup> *Ibíd.*, p. 2.

<sup>38</sup> CAMARADECOMERCIOYNAPOLEÓNFRANCOS.A. (1997, octubre). *Percepción de la calidad de vida en las cuatro principales ciudades de Colombia* (p. 13). Barranquilla.

ciudad, y esto no sólo se expresa en el Carnaval de Barranquilla, sino que hace parte del diario acontecer, se ve en los juegos de dominó de las esquinas, en las terrazas de las casas cuando se reúnen a conversar sobre cualquier tópico, cuando se reúnen alrededor de un televisor para ver un partido de fútbol, etc. Al respecto un historiador ha escrito: «Una rica tradición oral suplía en parte las deficiencias de una cultura que aparentemente no se cimentaba en la escritura...Así que colman este vacío con la conversación, ya que encuentran en ésta la mayor parte de sus conceptos y conocimientos»<sup>39</sup>.

Otro elemento que caracteriza al barranquillero es su relación con la música y la diversión, tanto que le han valido los calificativos de «rumbero», «bailador» «guapachoso», entre otros calificativos. Al respecto Posada Carbó ha escrito: «Parte sustancial de la tradición no escrita de la cultura costeña estaba formada por su lenguaje musical, expresado en un talento que no dejaba de sorprender a los observadores extranjeros; así, tras el inesperado desafío a un músico que enfrentó la banda del vapor de guerra alemán «Federico Carlos en la plaza de Barranquilla en 1873, el comandante R. Wagner elogiaba la afición a la música del pueblo barranquillero: 'Tocaban al oído y sin conocer una nota de música varias piezas bonitas con mucha precisión'»<sup>40</sup>.

Esta estrecha relación del barranquillero con la música ha dado lugar a ciertas manifestaciones culturales como el carnaval. Si existe un elemento o una situación que define al barranquillero en forma total y absoluta es el Carnaval de Barranquilla, que es la más importante manifestación cultural y artística de la ciudad, donde se reúnen todos los grupos sociales, donde la división social que caracteriza a la sociedad barranquillera se pierde en un estadio de diversión y jolgorio que dura cinco días, de manera que «El caribe trata de buscar su felicidad en el abandono y olvido de todas las normas y todas las reglas y buscamos todos los pretextos para romperlas en los cinco días de carnaval, en los cuatro días del Corpus Christi... yo puedo hacerte una enumeración de lo que son las fiestas a lo largo del año y se pasa en verdad festeando... en el fondo lo que hay es un intento de celebración de la existencia»<sup>41</sup>. El Carnaval de Barranquilla es la más grande expresión de la multipli-

---

<sup>39</sup> POSADA CARBÓ, Eduardo, Progreso y Estancamiento 1850-1950. En FUNDACIÓN SOCIAL, *op. cit.* (p. 57).

<sup>40</sup> OQUIST, P. Violencia, Conflicto y Política en Colombia. En FUNDACIÓN SOCIAL, *op. cit.* (p. 63).

<sup>41</sup> SANCHEZ JULIAO. En FUNDACIÓN SOCIAL, *op. cit.* (p. 63).

cidad de razas que conforman el árbol genealógico del barranquillero; la herencia europea se manifiesta a través de los desfiles de carrozas; la herencia africana se ve en el sinnúmero de comparsas y disfraces alegóricos a África, y así el legado europeo, indio, italiano, pero más que nada el mestizo, se mezclan para darle forma a una fiesta sin igual, única, en la que todo es permitido, que significa la liberación de la rutina cotidiana, la distensión, una vez al año y por cinco días todos se confunden, y sin distinción de raza, edad, o nivel social gozan y disfrutan del Carnaval.

Otro elemento característico del carácter del barranquillero es el repudio total a todo tipo de imposición desmedida, o mandato que vaya en contra de lo que el considera justo, así como sus ganas de superación, su pujanza y liderazgo, unido a su franqueza, hacen de él, como dice José Consuegra Higgins, un «batallador», y lo expresa de la siguiente manera: «El barranquillero es el que se hace solo, a golpes de superación y de paciencia. Puede perder batallas, pero gana la guerra. Como en el fútbol, le meten goles, pero gana el partido. Es altivo, no soberbio; arrogante, no altanero; franco, no grosero. En nuestro lindo país colombiano, al que tiene carácter le dicen que es de mal carácter»<sup>42</sup>.

Se puede afirmar que el barranquillero utiliza la rebeldía y la resistencia a las imposiciones como forma de autoafirmación de su identidad de «libre»<sup>43</sup>.

El barranquillero no entiende aquello de que la palabra se hizo para ocultar el pensamiento. Repudia el tuteo despectivo de arriba hacia abajo y desconoce el fatalismo chibcha, según el cual: «como nada puedo hacer, nada puedo desear», en Barranquilla, la gente es irreverente por temperamento»<sup>44</sup>.

Son muchos los hechos que confirman la rebeldía e irreverencia del barranquillero, entre los cuales están la primera huelga conocida ampliamente en el país, en 1910, la huelga de braceros de Barranquilla; el hecho según el cual en 1919 se crea en Barranquilla la Liga Costeña, la cual era una unidad regional conformada por trabajadores, que luchaban por la defensa de sus intereses, y las cifras documentadas según las cuales para 1948 el 70% de los trabajadores con pertenencia sindical estaban ubicados en la ciudad de Barranquilla<sup>45</sup>, pero cabe anotar que todas estas

<sup>42</sup> HIGGIS. En GÓMEZ Y GONZÁLEZ, *Colombia 7 Desafíos*, op. cit. (p. 2).

<sup>43</sup> FUNDACIÓN SOCIAL, op. cit. (p. 63).

<sup>44</sup> *Ibíd.* (p. 57).

<sup>45</sup> POSADA CARBÓ, op. cit. (p. 57).

manifestaciones eran pacíficas, aun en el lapso histórico violento que siguió al «Bogotazo» del 9 de abril, y que marcó la historia colombiana. Al respecto se ha escrito «[...] después de los disturbios del 9 de abril no existieron problemas de orden público comparados a los de las regiones interioranas. Tal es así que el total de muertos en el país por la violencia alcanzó la cifra de 180.253 entre 1946 y 1957, y Barranquilla no aparece en las estadísticas»<sup>46</sup>; en esta época se afirmó que «Barranquilla es un Islote de Paz»<sup>47</sup>. Sin embargo, esta situación ha variado con el paso de los años. Según estudios recientes, el 32,7% de los barranquilleros piensa que el problema más grave que enfrenta la ciudad hoy por hoy es la inseguridad, y más del 60% opina que la inseguridad ha aumentado<sup>48</sup>; pero a pesar de esta percepción, el barranquillero toma posiciones pacíficas frente a estos elementos; por ejemplo, utiliza rejas para protegerse de los robos y atracos; prefiere usar la oralidad y la vocación conversadora como fuente para la solución pacífica de los conflictos que se le presentan antes que la agresión, o el uso de las armas<sup>49</sup>.

También puede afirmarse que dentro de los elementos característicos del barranquillero están su carácter solidario y su creatividad para buscar nuevas fuentes de empleo conocida como el «rebusque». Según el plan regional<sup>50</sup>, la solidaridad se manifiesta más en el espacio privado que público, o en situaciones de calamidad, como robos, inundaciones, desprotección infantil, accidentes de tránsito, entre otros, y menos en el espacio público y defensa de los derechos colectivos.

Esta solidaridad también tiene otros tipos de manifestaciones que se encuentran en ciertos comportamientos estructurados, como el «ñerismo» y «el compadrazgo»; estas manifestaciones se cimientan en la noción de amor libre, en el vínculo de amistad, que hace que cada uno sienta a un amigo como un hermano, y que determina otro nivel de la parentela, como son los hijastros, tías y tíos honorarios, hijos adoptivos, primos-hermanos, ahijados<sup>51</sup>, que crean un nexo de mutua ayuda irrom-

---

<sup>46</sup> OQUIST, P. Violencia, Conflicto y Política en Colombia. En VILLALÓN, J., Barranquilla en el tiempo de la Prosperidad de Milagro. FUNDACIÓN SOCIAL, *op. cit.* (p. 63).

<sup>47</sup> GARCÍA MÁRQUEZ, *op. cit.* (p. 6).

<sup>48</sup> CAMARA DE COMERCIO Y DATEXCO, *op. cit.* (p. 57).

<sup>49</sup> FUNDACIÓN SOCIAL, *op. cit.*, p. 55.

<sup>50</sup> FUNDACIÓN SOCIAL. Plan Regional: Institucionalidad pública y participación ciudadana en el Caribe colombiano. Barranquilla, 1994. En FUNDACIÓN SOCIAL, *op. cit.*, p. 57.

<sup>51</sup> FERRO BAYONA, Jesús (2000). Esbozo de una etnología sobre el modo de ser del costeño. En J. VILLALÓN DONOSO (comp.). *Historia de Barranquilla*. Barranquilla, Ediciones Uninorte.

pible, que mantienen a través de toda la vida, pasando por los rituales del matrimonio, amancebamiento, desgracias, agresiones, nacimiento y muerte; es decir, la solidaridad se extiende a todos los campos de la vida del costeño.

Por otro lado, se puede afirmar que el barranquillero es pujante y trabajador, y desde su fundación Barranquilla ha experimentado procesos de modernización y de auge, sobre todo en las tres primeras décadas del presente siglo, y aunque actualmente ha perdido algo del dinamismo de esas épocas, como consecuencia del cambio de ruta del café, la pérdida de liderazgo portuaria, la falta de liderazgo político<sup>52</sup>, entre otras, aún no ha perdido la característica comercial y que hace que hoy el barranquillero busque nuevos derroteros, que le den una posibilidad de desarrollo y crecimiento económico; por esto experimenta en otros campos y con nuevos actores sociales, entre los cuales está el famoso «rebusque»; éste es para los barranquilleros una forma de supervivencia, de creatividad única en la región y que según Fals Borda es «...La técnica vidriosa del saber vivir y trabajar con elementos a la mano... Tiene una huesuda compañera: El aguante que es saber esperar para satisfacer necesidades»<sup>53</sup>. Esto es en la actualidad una de las principales fuentes de empleo del barranquillero de la clase baja, que sobrevive a punta de inventarse el diario laborar.

---

<sup>52</sup> FUNDACIÓN SOCIAL, *op. cit.* (p. 55).

<sup>53</sup> FALS BORDA, Orlando, *Mapa cultural*. En FUNDACIÓN SOCIAL, *op. cit.* (p. 64).