



**Universidad de San Andrés**  
**Posgrado en Historia**  
**Tesis de Doctorado en Historia**

***Juez, Comisario y Municipal. La Policía de la provincia de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX***

**Autora: Mg. Alejandra Raquel Rico**

**DNI: 17.968.777**

**Directora: Dra. Lila Caimari**

**Buenos Aires, diciembre de 2019**

## ÍNDICE

RESÚMEN/SUMMARY	5
AGRADECIMIENTOS	7
INTRODUCCIÓN	9
<i>El ramo de policía</i>	11
<i>Vagos y malentretenidos</i>	16
El Reglamento de Policía	17
Estructura de la tesis	20
CAPÍTULO I	
ESTADO DE LA CUESTIÓN	
Introducción	26
La construcción del poder local: jueces de paz y comisarios	27
Sistema penal, derecho y justicia	34
Viejas y nuevas perspectivas para pensar la policía	39
Desde la historia social y cultural	48
CAPÍTULO II	
UNA MIRADA RETROSPECTIVA	
Introducción	52
<i>La Causa de Policía o Gobierno</i>	53
La Feliz Experiencia	61
El control de la identidad federal	70

Consideraciones finales	84
-------------------------	----

### CAPÍTULO III

#### MUNICIPALIDADES, JUZGADOS DE PAZ, COMISARÍAS. LA COMPLEJA REALIDAD POLÍTICA DE LA CAMPAÑA POS ROSISTA

Introducción	85
Los juzgados de paz en la campaña pos rosista	88
<i>En la composición de un Estado entra el poder Municipal</i>	96
<i>El régimen municipal será establecido en todo el estado</i>	99
La reforma de 1857	105
Como corolario, el fin de la reforma	112

### CAPÍTULO IV

#### LOS *JUECES COMISARIOS*, ENTRE EL TRÁNSITO Y LA RECLUTA

Introducción	115
La recluta, entre la administración y la batalla	116
La recluta de hombres en tiempos de Código Rural	126
<i>Registro de vecindad</i>	138

### CAPÍTULO V

#### DE VECINOS A FUNCIONARIOS. LA ADMINISTRACIÓN ESTATAL EN LAS DÉCADAS DEL SESENTA Y DEL SETENTA

Introducción	141
En torno al Código Rural	145
La gran ausencia	156
Hacia los años ochenta	166

## CAPÍTULO VI

### LA POLICÍA DE PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Introducción	170
1878. La Policía Rural	172
1880. La Policía de la provincia de Buenos Aires	180
La Policía de la provincia de Buenos Aires, algunos años después	196
A MODO DE CIERRE	200

### BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía general	206
Bibliografía específica	209
Bibliografía teórico-metodológica	223

### FUENTES DOCUMENTALES

Fuentes inéditas	226
Fuentes editadas	228

## Resumen

El propósito de esta tesis es analizar aspectos de la construcción de un orden político en la provincia de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX, a partir de la conformación de las comisarías de campaña y su relación con los juzgados de paz y las municipalidades. Se rastrean los inicios de la policía de la provincia como institución, a partir de las funciones que la ocupan y definen. Se sostiene a lo largo de la investigación que, en el proceso para conformar una policía rural, los juzgados de paz tuvieron un rol central, complementado a partir de mediados de siglo por las municipalidades.

Desde su creación la corporación municipal debía ocuparse de la administración de justicia, así como de la policía en todos sus ramos. Lo hizo, a partir de las muchas atribuciones del juez de paz, a cargo de la municipalidad y en ejercicio de las funciones de comisario. En la progresiva separación de sus funciones, a partir del desarrollo de una burocracia estatal durante las décadas del sesenta y del setenta, se va a observar el surgimiento de una estructura policial autónoma.

## Summary

The purpose of this thesis is to analyze the construction of a political order in the province of Buenos Aires during the second half of the nineteenth century, by observing the emergence of a new actor - the police - and its entangled relationship with the courts of peace and municipalities. The beginnings of the provincial police are traced, by way of detailed observation of the functions that defined it. It is argued throughout the investigation that, in the process that gave birth to a rural police, the peace courts as well as the municipalities played a central role.

Since its creation, the municipal corporation had to take care of the administration of justice, as well as the police in all its branches. It did so, based on the many attributions granted to the justice of the peace in charge of the municipality and in the exercise of the commissioner's functions. In the progressive separation of their functions, from the development of a state bureaucracy during the sixties and seventies, the emergence of an autonomous police structure is observed.



Universidad de  
**San Andrés**

## Agradecimientos

Desde el año 2001 tengo el gusto de formar parte del Grupo de Estudios e Investigaciones de Procesos Políticos (GEIPP), dentro del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani. A sus miembros les debo las lecturas pacientes, las críticas severas y el incansable aliento desde los inicios de esta investigación. Carlos Cansanello nos convocó hace casi dos décadas con sus análisis filosóficos, con su modo particular de analizar los procesos históricos y fundamentalmente con su amistad incondicional. Quiero recordar especialmente a los que ya no están, pero estuvieron cuando empecé a dar los primeros pasos en esta tesis. A mi querida Martha Bechis, aquella mujer de gesto adusto e intimidante, cuyas recomendaciones acerca de cómo encarar una investigación nunca voy a olvidar. A Rogelio Paredes con su inmensa generosidad, su modo amable y su consejo oportuno.

Todos los integrantes del grupo de investigación contribuyeron a con sus lecturas a enriquecer este trabajo: Adriana de Muro, Olga Marchelli, Diego Comte, Gabriel Taruselli. Quiero agradecer especialmente los aportes de Hugo Quintero, Ariel Morrone, Mariano Aramburo, Laura Cutrera y Sofía Gastellu. Esta última y su mamá, Alicia Prado, me posibilitaron el acceso al Archivo Municipal de Baradero. Para ambas un agradecimiento muy especial.

Desde los comienzos de esta investigación fui invitada a concurrir a las reuniones del grupo Crimen y Sociedad, que nació en esta casa en el año 2004, a instancias de Lila Caimari y Eduardo Zimmermann, consolidándose en 2007. Sus miembros: Mercedes García Ferrari, Fernando Casullo, Diego Galeano, Ana Cecchi, Cecilia Allemandi, Viviana Barry, Julieta Di Corleto, Melisa Fernández Marrón, Mariana Nazar, Cristiana Schettini, Teresita Rodríguez Morales, Claudia Freidenraij, Mariano Petrecca, Mariano Petrecca y Pedro Berardi, fueron una pieza clave en el armado de estas

páginas, y mucho le debo a sus inteligentes intercambios a lo largo de todos estos años. Tengo que agradecer especialmente la paciencia infinita de mi Directora de Tesis, Lila Caimari, quién a diferencia mío, nunca se mostró desanimada y siempre me alentó a seguir adelante.

Finalmente quiero que agradecer a mi familia, Glenn, Felix y Rocio, porque fue a ellos a quién les sustraje el tiempo necesario para dedicarme a esta investigación. Fueron ellos los que me prodigaron el aliento y la insistencia para que, cada vez que insinuaba que no podía, me contradijeran con gran énfasis. No puedo terminar sin unas palabras especiales para Felix, quién fue el que tradujo en versión digital, mis garabatos sobre los mapas de la provincia de Buenos Aires.



Universidad de  
**San Andrés**

Buenos Aires, diciembre de 2019

## Introducción

El propósito de esta tesis es analizar aspectos de la construcción de un orden político en la provincia de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX, a partir de una dimensión poco explorada por la historiografía: la formación de las comisarías de campaña y su relación con los juzgados de paz y las municipalidades. La elección de esta perspectiva obliga a reflexionar acerca de un objeto de estudio tan vasto como escurridizo, que en las últimas décadas se ha posicionado como uno de los temas de análisis preferido por las ciencias sociales. Qué es la policía, qué hace la policía, cómo se identifican sus miembros, cuál es la mirada que la sociedad tiene sobre ellos, son sólo algunos de los interrogantes que sociólogos, politólogos e historiadores se formulan a diario para tratar de explicar la existencia de una institución ligada a lo más oprobioso, pero también a lo más esencial de una sociedad. La dificultad es que para entender a la policía de la campaña de Buenos Aires del siglo XIX, hasta los más esclarecedores trabajos muestran sus límites, y ponen de manifiesto las diferencias con las sociedades que éstos interpelan.

Desde Michel Foucault y Hélène L'Heuillet con un enfoque filosófico, hasta los estudios sociológicos de Dominique Monjardet o Mark Neocleous, entre otros, dan cuenta de este actor fundamental para explicar un costado esencial del mantenimiento del orden dentro de cualquier sociedad, la policía. Ya sea como institución,<sup>1</sup> o como parte del complejo mecanismo que conforma el control social,<sup>2</sup> se ha ofrecido un sinfín de perspectivas para abordar sus diversas facetas.<sup>3</sup> A simple vista, pareciera

---

<sup>1</sup> Yan Thomas, *Los artificios de las instituciones*. (Bs. As.: Eudeba, 2001). René Lourau, *El análisis institucional*. (Bs.As.: Amorrortu, 2001).

<sup>2</sup> Darío Melossi, *El estado del control social*. (México: Siglo XXI, 1999).

<sup>3</sup> Reiner plantea la diferencia entre estudiar la policía como institución y la policía como un conjunto de prácticas que hacen al orden social: "It is important to distinguish between the ideas of "police" and "policing". "Police refers to a particular kind of social institutions, while "policing" implies a set of processes with specific social functions. "Police" are not

que se cuenta con un buen número de instrumentos teóricos con los cuales empezar a examinar la policía, pero todos estos trabajos se encuentran enfocados en sociedades urbanas europeas, completamente distintas a aquella Buenos Aires rural del XIX que constituye el escenario de esta tesis, de manera que ante categorías teóricas que parecen oportunas para los objetivos de esta investigación, surgen las dificultades que advierten sobre la imposibilidad de trasladar concepciones acuñadas para otros contextos históricos. Esto no implica que haya que descartar varias décadas de investigación en la materia, sino advertir en relación a las limitaciones del caso.

Cómo pensar la policía de la campaña bonaerense del siglo XIX es el desafío planteado. Para eso se rastrearán los inicios del proceso que conduce a la conformación de la policía de la provincia como institución, sin obviar los avatares del propio proceso de construcción de un orden político en el territorio provincial, sustentado precisamente en aquellos poderes locales sobre los que se asienta la organización policial. La propuesta es pensar la policía a partir de lo que ella hace, a partir de las funciones que la ocupan y definen, a partir de lo que se designaba en el siglo XIX como parte integrante del *ramo de policía*, de la *causa de policía*. Rastrear en sus reglamentos, en su cumplimiento y omisiones, los cambios y continuidades que se producen en este siglo y que conducirán a la formación de una institución, recién en sus postrimerías. Por eso a continuación se abordarán algunos de los temas centrales que van a recorrer todos los capítulos de esta tesis.

---

found in every society, and police organizations and personnel can have a variety of shifting forms. "Policing," however, is arguably in any social order, which may be carried out by a number of different processes and institutional arrangements. A state-organized specialist "police" organization of the modern kind is one example of policing." Robert Reiner, *The Politics of the Police*. (Oxford: University Press, 2000).

### El Ramo de Policía

La policía está íntimamente ligada a la idea de orden; proporcionarlo y mantenerlo es lo que intenta hacer a lo largo de toda su historia. Rescatando un concepto de Foucault: “Desde el siglo XVII se empezará a llamar “policía” el conjunto de los medios a través de los cuales se pueden incrementar las fuerzas del Estado a la vez que se mantiene el buen orden de éste.”<sup>4</sup> Para alcanzarlo, esta agencia debe hacerse cargo de un sinfín de tareas esenciales para el gobierno de una sociedad.

Interrogándose sobre lo que la policía contemporánea hace o cuál es su función por excelencia, P. A. J. Waddington sostiene que es precisamente el ejercicio de la autoridad del estado sobre la población civil, sobre los ciudadanos, sobre los que puede ejercer la fuerza, ya que posee el monopolio de la coerción legítima.<sup>5</sup> Pero volviendo a la idea de orden, es para su conservación que la policía está en capacidad de recurrir a la fuerza y para su mantenimiento es que debe ocuparse de una multiplicidad de cuestiones que van mucho más allá de la represión de los delitos, aún en la actualidad: “El rol de la policía consiste en tratar toda clase de problemas humanos cuando, y en la medida en que, su solución necesite, o pueda necesitar, el uso de la fuerza, en el sitio y en el momento en que surjan. Es eso lo que les da una homogeneidad a actividades tan variadas como conducir al alcalde al aeropuerto, detener a un malhechor, sacar a un borracho del bar, contener a una muchedumbre, ocuparse de niños perdidos, administrar los primeros auxilios y separar a los esposos que pelean.”<sup>6</sup> En el mantenimiento del orden están involucradas estas cuestiones domésticas,

---

<sup>4</sup> Michel Foucault, *Seguridad, territorio y población*. (Bs. As.: Fondo de Cultura Económica, 2006). p. 257.

<sup>5</sup> P. A. J. Waddington, *Policing Citizens: Authority and Rights*. (New York: Routledge, 2006).

<sup>6</sup> Dominique Monjardet, *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*. (Bs. As.: Prometeo, 2010). p. 21.

que son las que tienden un puente entre la policía contemporánea y la policía más antigua de la que se ocupa este trabajo.

En esta, *el ramo de policía* estaba indiscutiblemente ligado a la idea de orden. Incluía, dentro de las disposiciones producidas por el gobierno, a todo lo concerniente al abasto, alumbrado, limpieza de caminos y al buen vivir en general. Dentro del *ramo de policía* es fundamental distinguir entre lo que se consideraban funciones de la *baxa policía* y de la *alta policía*, porque a lo largo de este trabajo se hará referencia a esto en numerosas oportunidades. Se entendían por las primeras aquellas actividades propias de la naturaleza del gobierno municipal: habilitaciones comerciales, obras públicas, alumbrado, limpieza, compostura y apertura de calles, etc.; mientras que las segundas estaban referidas específicamente a la vigilancia y represión de los delitos. Se debe señalar la relevancia de las primeras, puesto que el concepto de policía estaba indisolublemente unido a su origen etimológico, en tanto que el término latino *politia* proviene del griego *politeia* y significa el ordenamiento político de la ciudad.<sup>7</sup> Con este significado se manifestó en Europa, casi en paralelo al nacimiento de los estados nacionales a comienzos del siglo XVII. Pufendorf, Vattel, Blackstone y Kent, fueron algunos de sus teóricos y coincidieron en reservar este término para todo aquello concerniente al buen vivir en las ciudades,<sup>8</sup> desde su aseo, abasto o cobro de impuestos. Coincidieron además en que, a partir de la existencia de alguna forma de actividad de gobierno, la policía no podía ser obviada del marco preferencial de sus competencias.

---

<sup>7</sup> “En su acepción de “gobierno”, abarca en efecto toda la extensión de la política. La palabra *politeia* –que ha dado “policía”- no designa, en su origen griego sino la forma de la Constitución y del gobierno. No hay lugar allí, según parece, para una teoría de la institución policial. Si se toma el término “policía” en su acepción contemporánea, el problema es exactamente inverso, pero el resultado es idéntico. Hélène L’Heuillet, *Baja política, Alta Policía. Un enfoque histórico y filosófico de la policía*. (Bs. As.: Prometeo, 2009). p. 13.

<sup>8</sup> Santiago Legarre, “El Poder de Policía en la Historia de la Jurisprudencia y la Doctrina” en *Revista Jurídica Argentina*, Bs. As.: La Ley, 2000.

Michel Foucault, en el curso que dicta sobre *Seguridad, territorio, población* en 1978, admite que lo que hacia fines del siglo XVII y hasta fines del XVIII se llamaba “policía” tenía muy poco que ver, más allá de algunos elementos, con lo que en las sociedades contemporáneas podemos entender al respecto. O como ya lo había señalado años antes: “Lo que hasta el final del Antiguo Régimen se llamará policía no es, o no sólo es, la institución policial; es el conjunto de los mecanismos por medio de los cuales se aseguran el orden, el crecimiento canalizado de las riquezas y las condiciones de mantenimiento de la salud en general.”<sup>9</sup> Este análisis es iluminador porque, aunque la sociedad bonaerense se encuentre desplazada cronológica y espacialmente de las abigarradas ciudades europeas que analiza Foucault, estas características se revelarán casi intactas hasta bien entrado el siglo XIX.

En síntesis, “Los teóricos del siglo XVIII lo dirán, en el fondo la policía se ocupa de la sociedad.”<sup>10</sup> O para ser más específico y siguiendo la compilación de ordenanzas policiales de Nicolás Delamare de comienzos del siglo XVIII:

*(...) la policía debe ocuparse de trece ámbitos. Se trata de la religión, las costumbres, la salud y los artículos de subsistencia, la tranquilidad pública, el cuidado de los edificios, las plazas y los caminos, las ciencias y las artes liberales, el comercio, las manufacturas y las artes mecánicas, los domésticos y los peones, el teatro y los juegos, y, por último, el cuidado y la disciplina de los pobres, como parte considerable del bien público.*<sup>11</sup>

Ese significado originario es el que recogió la *Real Ordenanza de Intendentes* de 1782, cuyos alcances pueden rastrearse hasta bien entrado el siglo XIX. A partir de la misma se creó la Intendencia de Buenos Aires, a la

---

<sup>9</sup> Foucault, *op. cit.* p. 356.

<sup>10</sup> Foucault, *op. cit.* pp. 380-381.

<sup>11</sup> *Ibidem.*

vez que el cargo de Intendente con las atribuciones de Justicia, Hacienda, Policía y Guerra. Entre sus preocupaciones más importantes se contaban la necesidad del conocimiento sobre la región y su población, la compostura de los caminos, su seguridad y limpieza, el abasto de los alimentos, así como el control de su calidad y precio.<sup>12</sup> Funciones fundamentales para el gobierno de una sociedad y que formarán parte del *ramo de policía* durante todo el siglo XIX. En consonancia con esta definición, el Gobernador Intendente Eustaquio Díaz Velez, hacia 1819 definía a la policía como: *la parte de la autoridad encargada de la ejecución de las leyes del orden, de la seguridad y del uso libre y cómodo de las cosas públicas.*<sup>13</sup>

El orden subyacía a cualquiera de estas caracterizaciones: el orden de la vida cotidiana entre vecinos aparecía como el principal objetivo del *ramo de policía* y de ahí lo extenso y diverso de sus funciones. Así lo expresaba el flamante Juez de Primera Instancia Domingo Guzmán, en una carta dirigida al ministro Rivadavia en mayo de 1822, refiriéndose en los siguientes términos: *La Policía de Campaña, es un asunto muy basto Señor Exmo. Y abraza un sin numero de objetos.*<sup>14</sup> Esta inquietud acerca de lo diverso y complejo de las funciones policiales aparece recurrentemente en la documentación oficial, tanto en la campaña como en la ciudad. Es elocuente el siguiente fragmento de las *Instrucciones para los comisarios de policía de campaña* de 1822, que incluye dentro de sus competencias cuestiones tan diversas como *cuidar el aseo de los Pueblos y la construcción de edificios, La persecución de los vagos, Los juegos prohibidos, que no se haga uso del cuchillo* y cuestiones que ya se han mencionado como el abasto de pan y carne de los pueblos.<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> José M. Mariluz Urquijo, *Estudios sobre la Real ordenanza de intendentes del Río de la Plata*. (Bs. As.: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. 1995). pp. 43-45.

<sup>13</sup> Francisco Romay, *Historia de la policía Federal Argentina*. (Bs. As.: Biblioteca Policial. 1964). pp. 278-279.

<sup>14</sup> Archivo General de la Nación (en adelante AGN). Sala X- 12.10.1.

<sup>15</sup> AGN: Sala X. 12.6.3. También reproducido en Francisco Romay. *op.cit.* pp. 135-139.

Durante todo el siglo XIX, la policía se ocupó del funcionamiento cotidiano de la sociedad: el control sobre los chasquis, la circulación de carros, corridas y matanza de perros cimarrones, el alumbrado público, el empedrado, apertura de calles y caminos, abasto de los pueblos y ciudades, habilitaciones para el comercio, registro de marcas de ganados, pesos y medidas de productos como pan o carne, loterías y rifas, todo aquello que regulaba la vida entre los vecinos. “En otras palabras, evitar la comisión de delitos no era una parte integral de la definición de policía; la prevención de delitos no fue nunca la *raison d'être* de la policía. La policía se refería a todo lo que era necesario para el mantenimiento de la vida civil y existía en todo lugar donde la vida humana se organizara en forma de comunidad y donde los sujetos u hombres libres actuaran de modo ordenado, modesto, cortés y respetable.”<sup>16</sup> Ésa era la *baja policía*. Y como se ha afirmado más arriba, la *alta policía* se ocupaba de los delitos en general, como robos, hurtos, asesinatos, el uso de armas blancas, la persecución de desertores, *vagos y malentretenidos*, y en la frontera de la defensa del ataque de malones y gavillas de salteadores. Esta enumeración no estaría completa si no se menciona la jurisdicción que también poseía sobre las cárceles y cementerios, la organización de los comicios, además del control de buena parte de la población a partir del seguimiento de los padrones.

En la provincia de Buenos Aires, los encargados de todas estas tareas y de llevar adelante en la campaña el ramo de policía eran los jueces de paz y sus tenientes alcaldes. Eran vecinos cumpliendo con su servicio de milicias, en su mayoría pequeños y medianos propietarios, incluso arrendatarios, y en algunos casos pulperos, que representaban a los sectores medios de la sociedad.

---

<sup>16</sup> Mark Neocleous, *La fabricación del orden social. Una teoría crítica sobre el poder de policía*. (Bs. As.: Prometeo. 2010). p. 28.

### Vagos y malentretenidos<sup>17</sup>

El control sobre la población, sobre la circulación de las personas, constituye una de las más antiguas e importantes funciones policiales para el mantenimiento del orden. En el escenario de este estudio, dichas funciones estaban en manos del juez de paz, en su carácter de comisario de policía de campaña. En un contexto en el que policía era sinónimo de gobierno, como afirma Foucault, “(...) nunca se gobierna un Estado, nunca se gobierna un territorio, nunca se gobierna una estructura política. Los gobernados, con todo, son gente, hombres, individuos, colectividades.”<sup>18</sup> Buena parte de la documentación oficial relacionada con la causa de policía producida durante el siglo XIX está referida a esto: filiaciones, listas de revistas, padrones de milicias, reclutamiento, etc. De hecho, fueron las técnicas de gobierno destinadas a estos fines las que constituyeron, para este autor, el nacimiento de la economía política. Es lo que denominó el “poder pastoral” que, a diferencia del territorial, se manifestó en la metáfora del pastor que dirige al rebaño, que no repara en esfuerzos para que ni una sola oveja se le escape: “El pastor cuenta las ovejas, las cuenta a la mañana en el momento de conducir las a la pradera, las cuenta a la noche para saber si están todas, y se ocupa de ellas una por una.”<sup>19</sup> Ya sin metáforas, sostuvo que a partir del siglo XVIII la noción de población estará presente en todas las reflexiones

---

<sup>17</sup> “La vagancia era un estado, una forma de ser que, por un lado, ofendía la moral, y por otro, hacía a los hombres propensos a cometer delitos de acto. Para el pensamiento de la época (Siglos XVI-XIX) el permanecer sin trabajo, en las zonas periféricas de la sociabilidad propia de la gente decente, provocaba la germinación de una serie de delitos de acto (robos, amancebamientos, ebriedad, etc.). Por dicha razón, se alentaba la aplicación de una penalidad fundada en la represión de las prácticas de vagabundaje que, al mismo tiempo, aseguraba un mayor control de los sectores subalternos.” Agustín Casagrande, “Desplazamientos jurídico y literarios en torno a la vagancia. Buenos Aires 1770-1865.” En Jornadas de Investigación *Leyes, Justicias e Instituciones de Seguridad en Argentina*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 2011.

<sup>18</sup> Michel Foucault. *Omnes et singulatim: Hacia una crítica de la razón política*. (Barcelona: Paidós. 1990). pp. 149.

<sup>19</sup>Foucault. *op. cit.* p. 157.

de la ciencia política y que precisamente será la policía el aparato diseñado para su control.<sup>20</sup>

Cabe una aclaración: tanto Foucault como los autores que posteriormente se ocuparán de la policía, -algunos incluidos acá- están preocupados por el fenómeno de las ciudades y sus conglomerados humanos, muchas veces devenidos en muchedumbres.<sup>21</sup> Obviamente, no es la realidad de la policía de la campaña de la provincia de Buenos Aires. No había ciudades, tan solo pequeños pueblos, caseríos, pero había personas, más de las que muchos se imaginarían, personas circulando todo el tiempo por la campaña, personas de los distintos pagos de la provincia, indios y criollos, personas de otras provincias, personas de los países limítrofes y a partir de la década del setenta, personas provenientes de España, Italia y otros países europeos. Fue este devenir constante de paisanos lo que generó durante todo el siglo XIX una abundante legislación sobre *vagos* y *malentretenidos*.

Es importante para entender este proceso detenerse en la legislación sobre la vagancia, ya que esta recorre todo el siglo y su persecución se erige como una de las funciones policiales por excelencia.<sup>22</sup>

### El Reglamento de Policía

Así como la profusión de normativa concerniente a la vagancia puede dar cuenta de una sociedad con serios problemas para sujetar a las

---

<sup>20</sup> Foucault, *Seguridad, territorio y población...* p. 326.

<sup>21</sup> “En el siglo XIX, la preocupación de la muchedumbre se volvió la preocupación principal de la policía. Tal es el caso de las muchedumbres reunidas en París en 1887 por el general Boulanger.” L’Heuillet, *op. cit.* p. 125.

<sup>22</sup> “A la vez, el término vago, calificaba delictivamente a los dos prototipos de la marginalidad social, a los indios y a los gauchos. Ambos tenían algo en común, vagaban; no podían ser controlados por los poderes públicos; no acataban la autoridad y por ello tampoco servían para legitimarla.” Oreste Carlos Cansanello. *De Súbditos a Ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires 1810-1852.* (Bs. As.: Imago Mundi, 2003). p. 61.

personas a un lugar o a una posición establecida, la abundancia de reglamentos e instrucciones para la policía también dice algo acerca de la dificultad para establecer con precisión sus atribuciones y en buena medida, de hacerlas cumplir. Lo que la policía debía hacer se plasmaba en un reglamento, en donde se indicaba a los funcionarios cuáles eran sus obligaciones y atribuciones, ya que éstos no eran más que vecinos, circunstancialmente a cargo. “El reglamento sería entonces la forma de legislación que conviene a la policía, ya que esta es una legislación particular y una aplicación de la legislación general. El reglamento es la referencia del teniente de policía en los asuntos de policía.”<sup>23</sup> Durante el período trabajado se redactaron, sancionaron y modificaron algunos reglamentos que serán analizados a lo largo de los capítulos, con el objeto de seguir a través de ellos algunos cambios y muchas continuidades en el proceso de construcción de una institución policial en la provincia de Buenos Aires.

Hacia 1825 comenzó a funcionar el Reglamento de Policía de Campaña que con pocas modificaciones permaneció vigente hasta la década del ochenta. A lo largo de este siglo mucho se habló y se gestionó desde el gobierno provincial acerca de la necesidad de expedir normas, instrucciones, reglamentación que ordenara la labor de estos funcionarios cuya tarea y competencias eran extremadamente amplias y que paradójicamente estarán ausentes en su cargo hasta los años ochenta, porque los jueces de paz fueron los encargados de ejercer las funciones de comisarios de policía de campaña, salvo por espasmódicos intentos, a lo largo de todo este período. Con la llegada de Rosas a la gobernación de la provincia, no se modificó sustancialmente esta organización basada en los juzgados de paz en la campaña, pero los pocos comisarios que aún subsistían fueron eliminados de la misma. Los *jueces comisarios*, como se los denominará a lo largo de

---

<sup>23</sup> L'Heuillet, *op. cit.* p. 124.

esta investigación -reproduciendo la manera en que eran nombrados frecuentemente en las fuentes-, cobraron protagonismo en una provincia que a la par que construía un orden político, expandía y reorganizaba su territorio. Estos representantes del poder local fueron los encargados de mediar entre los vecinos de la campaña y el gobierno de Buenos Aires; fueron los responsables de cobrar los impuestos, recaudar recursos y reclutar soldados para los frecuentes conflictos armados y para los indios amigos, en el marco del negocio pacífico; y por supuesto fueron los organizadores de las elecciones para la Cámara de Representantes, por enumerar solo algunas funciones.

Después de Caseros, no se observaron cambios sustanciales en el funcionamiento de los juzgados de paz, que siguieron manteniendo sus atribuciones policiales. Sin embargo, un tercer elemento comenzó a entrar en el juego del binomio juez de paz y comisario: la municipalidad. La acumulación y superposición de atribuciones atraviesa gran parte del siglo XIX, forma parte de la historia constitutiva de los juzgados de paz y se traduce en más de un reglamento, de una normativa destinada a desenmarañar una situación que se tornó endémica. El deslinde de estas funciones, para otorgarlas a otras instituciones, se llevó a cabo en un largo y sinuoso proceso que, con avances y retrocesos, recién se concretó en la década del ochenta. Los jueces de paz fueron durante décadas los puentes entre el poder local y el gobierno provincial. Las atribuciones judiciales, policiales y administrativas que acumularon, convirtieron a estos jueces-comisarios en árbitros indispensables a la hora de disputar el control sobre bienes y personas. Después de Caseros, y sancionada la constitución provincial, las municipalidades comenzaron a ocupar un lugar destacado en el discurso, aunque no en la realidad de una provincia que, pese a las normas, no lograba salir del esquema fundado por Rivadavia y consolidado durante el rosismo. Ni las municipalidades, ni la policía de la campaña cobraron autonomía hasta fines de la década del setenta. Recién con la

resolución del conflicto por la federalización de Buenos Aires en 1880, la policía provincial se podrá conformar definitivamente, así como las municipalidades, dejando a los juzgados de paz solo las competencias de la justicia legítima.

### Estructura de la tesis

Desde los momentos iniciales de la investigación quedó claro que para realizar el recorrido por las funciones policiales ejercidas por los juzgados de campaña, las tradicionales historias de la institución policial resultaban insuficientes. Por ello, tal como se refleja en los apartados del primer capítulo, se debió recurrir a trabajos que desde distintas perspectivas, y atravesados por diferentes momentos históricos, fueron confluyendo en este objeto de estudio.

Se creyó necesario analizar la primera mitad del siglo XIX antes de abordar las tres décadas que se propone analizar esta investigación, bajo el supuesto de que hubo una continuidad en la organización de las funciones policiales, y que la caída del régimen rosista no constituyó un corte en dicho proceso. Por eso, en el segundo capítulo se hizo foco en la reforma judicial y policial de 1821 y en cómo su estructura se sostuvo durante los gobiernos de Rosas -más allá de la eliminación de los comisarios- con el objetivo de destacar su centralidad a lo largo de todo el siglo.

Luego de estos antecedentes, se aborda en el capítulo tres, la compleja realidad de la campaña pos-rosista, para rastrear las funciones policiales en la provincia, desde Caseros hasta la incorporación definitiva de la misma en la Confederación, teniendo en cuenta que aquellas formaban parte de las atribuciones de los juzgados de paz y éstos fueron piezas fundamentales en el entramado político del estado porteño. Como venían haciéndolo desde la década del 20, los *jueces comisarios* fueron un resorte fundamental en la resolución de los conflictos, mediando entre la

comunidad y el gobierno de Buenos Aires, y reteniendo durante varias décadas las funciones judiciales, policiales y administrativas. Más allá de las novedades que la convulsionada política bonaerense trajo para los *jueces comisarios*, sus actividades continuaron desarrollándose dentro del marco de sus competencias habituales y su autoridad se vio respaldada por la propia precariedad de las circunstancias.

Luego de Caseros, en los debates parlamentarios y en periódicos como *El Nacional* o *La Tribuna* (su caja de resonancia), la cuestión municipal se convirtió en la gran protagonista a la hora de pensar en la construcción de un orden estatal. En la campaña bonaerense, este proceso se realizó sobre la base de los juzgados de paz, que desde la década del veinte venían ejerciendo algún tipo de autoridad más allá de los confines de la ciudad de Buenos Aires. Se construyó un orden político provincial a partir de instituciones, muchas de ellas de antiguo orden, que sobrevivieron a las más diversas coyunturas políticas, para fusionarse en el diseño de nuevas instancias administrativas. En el artículo 170 de la Constitución del estado de Buenos Aires, se asumía el compromiso de dictar una Ley de Municipalidades, que se concretaría finalmente en octubre de 1854. Su sanción no implicó la aplicación efectiva de la norma, por lo que los jueces de paz seguirán arbitrando en la política de la campaña. Se analizará en este capítulo, el intento de 1857 (de solo dos años de duración), para crear una estructura dedicada a atender las cuestiones propias de la policía (*alta policía*), nombrando comisarios a fin de separar este cargo del de juez de paz.

En el cuarto capítulo, el propósito será analizar los mecanismos para la recluta de hombres, que los jueces de paz, en su carácter de comisarios de policía de campaña, realizaban en sus distritos durante las décadas del sesenta y del setenta. La recluta de tropa fue una antigua función policial que se mantuvo durante todo el siglo XIX. Será analizada a la luz de las

contradicciones de un proceso político atravesado por persistencias de antiguo orden y ensayos republicanos.

Se observa una necesidad permanente de reclutar hombres para engrosar la tropa destinada a los frentes de conflictos, internos y externos, sin descuidar la seguridad necesaria para la producción y los propios trabajos inherentes al desarrollo de los municipios. A ello debemos agregar la llegada de los extranjeros, que vienen a complejizar la cuestión de la vecindad y la ciudadanía. Intento describir en este apartado cómo los *jueces comisarios* deben arbitrar en los conflictos permanentes que estas tensiones provocan.

Durante todo el siglo XIX se castigó la vagancia, es decir la circulación de personas sin trabajo o domicilio fijo. Pero a partir de mediados de la década del sesenta, se cuenta con un código de fondo que impone una serie de mecanismos administrativos de difícil cumplimiento y de los cuales son responsables los *jueces comisarios*. El Código Rural de 1865 se convirtió en el instrumento legal por excelencia a la hora de penalizar este antiguo delito para abastecer de tropa los frentes de batalla, que en este período se desplazan desde la Guerra del Paraguay hasta la frontera con las comunidades indígenas. Este marco normativo no impidió la existencia del conflicto al interior de la campaña por la presión reclutadora, pese a los esfuerzos del estado provincial de mediar al respecto.

En las décadas del sesenta y del setenta se produjeron avances en materia normativa, fundamentalmente con la elaboración y puesta en funcionamiento de los Códigos Civil y Penal. Esto fue acompañado por la creación de numerosas áreas de la administración estatal de los gobiernos nacional y provincial. En la campaña de Buenos Aires, este proceso no se manifestó en lo inmediato en la organización de una estructura policial, pese a los proyectos en ese sentido, y a los encendidos reclamos de vecinos y funcionarios. De esta manera, el capítulo quinto retoma el eje central de esta tesis, que sostiene que el surgimiento de una estructura policial autónoma

solo es posible cuando una burocracia estatal comienza a hacer pie en la provincia, delimitando las atribuciones de los juzgados de paz, las municipalidades y la policía de campaña.

Se dará cuenta del desarrollo de una burocracia que acompaña el crecimiento económico, sustituyendo progresivamente muchas de las antiguas funciones de los juzgados de paz. Frente al incremento de la administración provincial, quedará en evidencia la ausencia de una organización policial autónoma, separada de los juzgados de paz, y la necesidad de crear una estructura de comisarías de campaña, a cargo de la seguridad de bienes y personas, que se concretará recién en la década del ochenta.

El Código Rural reglamentó la vida de la campaña y le dio al *juez comisario* una normativa de fondo en la cual apoyarse. La policía, en tanto su función de seguridad sobre bienes y personas, estaba representada en la misma a través de las comisarías de tablada que constituyeron la principal manifestación policial en la campaña hasta 1880. Se observa por los conflictos reflejados en la documentación analizada, que más allá de las intenciones de funcionarios y legisladores, el Código Rural no restó poder a los jueces de paz, ya que como en la primera mitad del siglo XIX, seguirán arbitrando en todos los ámbitos de la vida de la campaña.

Los *jueces comisarios* fueron los personajes de antiguo orden a los que les tocó gestionar muchos de los nuevos órganos de la administración estatal.<sup>24</sup> La mayoría de ellos creados durante la década del setenta, salvo la policía, que como fuerza separada de los juzgados seguirá demorando su organización una década más, motivando reclamos desde distintos sectores. Esta situación se reflejó en periódicos de la campaña y en proyectos de ley que ponían en evidencia que la seguridad era un tema central hacia fines de

---

<sup>24</sup> Se ha empleado a lo largo de toda esta investigación el término funcionario, referido a los *jueces comisarios*, en este capítulo, la intención es resignificar el concepto de funcionario, en tanto aquel agente profesionalizado, que desempeña un empleo público en el marco de un estado moderno.

los años setenta, ya en pleno proceso de crecimiento productivo y de inmigración masiva. Hacia fines de los años setenta, el avance de las burocracias estatales sobre las antiguas funciones de la baja policía hará que la seguridad de bienes y personas demande cada vez con más fuerza la conformación de una institución separada de los juzgados de paz y de las municipalidades.

Finalmente, en el capítulo sexto, se dará cuenta de la etapa final de un proceso que atraviesa casi todo el siglo XIX, pero que en la segunda mitad suma complejidad a partir de la creación de las municipalidades. Se analizará cómo la disputa por las competencias entre éstas y los jueces de paz, acompaña el surgimiento de la policía como una organización autónoma al filo de los años ochenta. En este proceso se descubre uno de los ejes fundamentales de este trabajo: el surgimiento de una estructura policial autónoma solo es posible a partir del desarrollo de una burocracia estatal, que permita delimitar las atribuciones de los juzgados de paz, las municipalidades y la policía de campaña.

Se analizará la creación por decreto de la Policía Rural en 1878. Se hará referencia a las necesidades de la campaña de contar con un cuerpo de policía, pero también a las dificultades que esta decisión administrativa ocasionó en los distritos de la provincia. Se examinará la documentación oficial que circuló entre el gobierno y los juzgados de paz, señalando los inconvenientes que la intención de crear una policía rural generó en los juzgados, de la misma manera que su antecesora, la reforma de 1857.

Con la capitalización de Buenos Aires se logró concretar la creación de la policía de la campaña. Con fecha del 28 de diciembre de 1880, a través de un decreto del ejecutivo provincial, se organizó la policía de la provincia, separada definitivamente de la de la ciudad. A partir del 1 de enero de 1885 el juez de paz -que hasta hacía solo cinco años era juez, comisario y presidente de la municipalidad- pierde a través de una ley provincial, la

última de sus atribuciones. Pasará así a ser un cargo rentado y absolutamente judicial.

Para analizar las cuestiones enunciadas se ha priorizado el cruce entre la legislación del período, la práctica efectiva en manos de los funcionarios que tenían que cumplir con dicha legislación, y en alguna medida la repercusión que en la prensa periódica se reflejaba al respecto. Un insumo fundamental ha sido la consulta en Referencia Legislativa de la Biblioteca del Congreso de la Nación, del Registro Oficial correspondiente al período estudiado, en donde se encuentran concentradas todas las resoluciones y normativas emanadas desde el gobierno de Buenos Aires. Las mismas han sido confrontadas con la profusa documentación que circulaba entre la sede del gobierno provincial y los juzgados de paz, e inclusive entre ellos mismo. Esta documentación se ha obtenido del Archivo General de la Nación, del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires, y fundamentalmente del valioso acervo documental situado en la Municipalidad de Baradero. Allí se puede consultar toda la documentación emanada del funcionamiento del juzgado del pueblo más antiguo de la provincia, así como las resoluciones que desde Buenos Aires se giraba a todos los distritos rurales. Periódicos como *El Nacional* o *La Tribuna*, fueron consultados en la Biblioteca Nacional, mientras que *el Monitor de Campaña*, en el Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires. Todos estos elementos han permitido el acercamiento a una temática que atraviesa las tres décadas posteriores a Caseros, y que me han facilitado el análisis del proceso que hacia la década del ochenta va a dar origen a la conformación de la policía de la provincia como una institución separada de los juzgados y de las municipalidades.

## Capítulo I

### Estado de la Cuestión

#### Introducción

A lo largo de este trabajo, se abordarán aspectos de la construcción del poder local en la campaña bonaerense. Se observarán las funciones policiales a cargo de los juzgados de paz durante las tres décadas posteriores a Caseros, para indagar en los antecedentes de la conformación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Como se ha señalado, desde los momentos iniciales de la investigación quedó claro que, para realizar el recorrido por las funciones policiales ejercidas por los juzgados de campaña, las tradicionales historias de la institución policial resultaban insuficientes, por lo que se debió recurrir a trabajos que, desde distintas perspectivas, fueron confluyendo en este objeto de estudio brindando elementos para su análisis. Este fue el desafío de un estado de la cuestión que abordó un campo del conocimiento que recién en los últimos años ha motivado investigaciones que puedan ser de utilidad para el análisis de algunos de los objetivos de esta Tesis.

Esta investigación se centra en los juzgados de paz de campaña, pues desde allí se ejercían las funciones policiales en la provincia. Éstos fueron también el centro de la vida política y judicial de la campaña durante todo el siglo XIX por lo que se ha recurrido en reiteradas oportunidades a la bibliografía que desde distintas perspectivas los han estudiado. A partir de mediados del siglo XIX aparecen en escena las municipalidades y si bien éstas no cobrarán vida autónoma hasta varias décadas después, se deberán introducir algunos trabajos al respecto, para entender la complejidad de la multiplicidad de funciones albergadas por los juzgados de campaña, creados por Rivadavia en 1821.

En una segunda instancia se intentará mostrar el cambio sustancial que en el estudio específico de la policía se dio en los últimos años, desde una historia lineal y acrítica, nacida en el mismo interior de la institución, hasta un análisis innovador, social y cultural de la misma, con el objetivo de indagar en los orígenes la diversidad de interpretaciones actuales sobre una fuerza destinada al control de la sociedad. Muchos de los elementos que aparecen en el estudio de los juzgados de paz y en la construcción de los poderes locales en la campaña bonaerense en la primera mitad del siglo XIX, estarán presentes también luego de Caseros –cuando se inicia el período del que se ocupa este trabajo- y ayudarán a subsanar un vacío historiográfico que se evidencia en la segunda mitad del siglo.

El recorrido se detendrá en algunas propuestas sobre el estudio de las municipalidades, para finalmente concentrarse en una serie de investigaciones bastantes recientes que, aunque enfocadas en otros espacios y momentos, además de estar mucho más orientadas a lo cultural, al delito, y a la justicia, ofrecen un campo de estudio potencialmente productivo.

#### La construcción del poder local: jueces de paz y comisarios

Desde el campo historiográfico y acotado absolutamente a la campaña en un período que va desde 1821 a 1826, el trabajo de Abelardo Levaggi,<sup>25</sup> aborda los primeros pasos de la organización en la provincia de Buenos Aires en el marco de la llamada *Feliz Experiencia Rivadaviana*. Sigue minuciosamente la evolución de las comisarías de campaña, su disolución y restitución en el lapso de tan solo cinco años. Levaggi no forma parte de la institución policial, y aborda la problemática desde un concepto mucho más amplio, como es el de la seguridad en su doble vertiente: los

---

<sup>25</sup> Abelardo Levaggi, “La seguridad de la campaña bonaerense entre los años 1821 y 1826. Establecimiento, supresión y restablecimiento de las comisarías de campaña.” en *Investigaciones y Ensayos*, N°20, 1976.

juzgados de paz y las comisarías de campaña. Se basa para estos fines en la colosal obra del Comisario Francisco Romay y en lo que se refiere específicamente a los juzgados de paz, en el texto de Benito Díaz.<sup>26</sup>

En un período en el que en más de una oportunidad deben hacerse cargo de las funciones de las comisarías, la organización de los juzgados de paz en la campaña es fundamental a los fines de este trabajo. Es Díaz quien ha colocado la piedra fundamental sobre estas cuestiones. Parte de la base de que el período rivadaviano es fundacional ya que “Las instituciones políticas, económicas, sociales y militares creadas en 1820 en adelante perduran en los años de la dictadura, y prosiguen después de 1852.”<sup>27</sup> Aborda el estudio de los juzgados de paz con un doble objetivo: “...precisar su situación institucional en el orden jurídico y social, y reseñar su participación e influencia en los acontecimientos políticos, militares, económicos y aún culturales de la campaña bonaerense.”<sup>28</sup> Se ocupa de su estudio, desde su creación en 1821 hasta la promulgación de la Ley de Municipalidades de Campaña de octubre de 1854 y salvo por el breve período dominado por el proyecto rivadaviano, no duda en caracterizar al gobierno del *dictador* como sumergido en la más pura *barbarie*.<sup>29</sup>

De fundamental importancia para los objetivos de esta investigación son los aportes historiográficos, mucho más recientes, que desde la historia rural se han preocupado por reconstruir las relaciones de poder en la campaña de la provincia de Buenos Aires. Juan Carlos Garavaglia atribuye a los juzgados de paz de la provincia un gran protagonismo, particularmente

---

<sup>26</sup> Benito Díaz, *Juzgados de Paz de la Campaña de la Provincia de Buenos Aires. (1821-1854)* (La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 1959).

<sup>27</sup> Díaz, *op.cit.*, p. 24.

<sup>28</sup> Díaz, *op.cit.*, p. 7.

<sup>29</sup> “El primer período coincide con la desaparición y carencia de toda institución o régimen orgánico municipal, con el desarrollo pastoril de la campaña y la creación de nuevos partidos, con el aumento constante del latifundio, con la implantación del sistema oficial de imposición en materia electoral y el consiguiente alejamiento del pueblo del libre ejercicio del derecho del sufragio, y por último con la entronización del federalismo, como forma de gobierno y tendencia política frente a la unitaria.” Díaz, *op. cit.*, p. 11.

en la época de Rosas como “...elemento de control de la población rural.”<sup>30</sup> Asimismo, es interesante el contraste que observa entre un norte poblado desde comienzos del siglo XVIII y un sur recientemente incorporado al territorio provincial en la década del veinte del siglo XIX. Garavaglia describe el carácter *bifronte* de los jueces de paz, puesto que ve a estos funcionarios judiciales como los mediadores entre un estado en construcción, siempre necesitado de hombres que reclutar para las interminables guerras, y la sociedad de la campaña de la cual habían surgido y continuaban formando parte, aún en el cumplimiento de sus funciones.

En su artículo “Crisis y reconstrucción del orden en la campaña de Buenos Aires,” Jorge Gelman se propone analizar el proceso que llevó a la construcción de un “aparato eficaz y legítimo en la campaña de Buenos Aires.”<sup>31</sup> Para ello decide prestar especial atención a los jueces de paz y sus subordinados, los alcaldes y tenientes. Analiza cuidadosamente la composición social y económica de estos funcionarios, para concluir, en concordancia con Garavaglia, en que son fieles representantes de los sustratos medios de la sociedad que los alberga y que su rol de mediadores es la estrategia elegida por los gobiernos de Buenos Aires para construir un orden estable y legítimo.<sup>32</sup>

---

<sup>30</sup> Juan Carlos Garavaglia, *Poder, conflicto y relaciones sociales. El Río de la Plata, XVIII-XIX* (Bs. As.: Homo Sapiens, 2000), p. 57. Particularmente hace referencia a estas cuestiones en dos de sus capítulos: “Paz, orden y trabajo en la campaña: La Justicia Rural y los Juzgados de Paz en Buenos Aires, 1830-1852.” y “La Justicia rural en Buenos Aires durante la primera mitad del siglo XIX (Estructuras, funciones y poderes locales).”

<sup>31</sup> Jorge Gelman, “Crisis y reconstrucción del orden en la campaña de Buenos Aires. Estado y sociedad en la primera mitad del siglo XIX.” *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana. Dr. Emilio Ravignani*, N°21, Bs.As., 2000.

<sup>32</sup> “En resumen, tenemos aquí el escenario de un intento y sus límites. El aparato estatal busca ampliarse y fortalecerse en la campaña que se agranda y se puebla en la primera mitad del siglo XIX. Pero las sucesivas autoridades de la ciudad tendrán serias dificultades en construir un elenco más o menos estable y fiel de funcionarios, frente a la escasez de recursos y las recurrentes crisis políticas. Para construir ese elenco estable y legítimo deberán apoyarse en la propia sociedad y esto se nota claramente si estudiamos quiénes fueron estos funcionarios. Gelman, *op.cit.*, p.18.

También desde el mundo rural, pero centrándose en el delito y el conflicto social, las investigaciones de Raúl Fradkin<sup>33</sup> aportan una interesante visión acerca de las gavillas de salteadores en la campaña bonaerense de la década del veinte. Basándose en sumarios policiales, expedientes judiciales, partes de novedades, circulares, periódicos, etc.,<sup>34</sup> estudia casos concretos, aunque sus conclusiones pueden hacerse extensivas a un fenómeno frecuente en el mundo rural bonaerense del período. Entre ellas destaca el hecho de que la estructura policial resultaba insuficiente para controlar este tipo de fenómenos, por lo que las autoridades se veían obligadas a recurrir al ejército de línea y a las milicias. De esta manera, terminaban montando un dispositivo de persecución de la vagancia que “...tensaba sobremano la trama de las relaciones sociales locales y que la política implementada no contaba con universal consenso ni siquiera entre los propietarios rurales, en quienes el gobierno esperaba contar como sus principales apoyos.”<sup>35</sup>

Es un tema de frecuente tratamiento entre los investigadores del período las tensiones provocadas entre las necesidades de reclutamiento de los gobiernos, siempre escasos de hombres para el servicio de las armas, y las necesidades de mano de obra que la producción rural imponía.<sup>36</sup> Pero

---

<sup>33</sup> Como ejemplo podemos mencionar: Raúl Fradkin, “Asaltar pueblos. La montonera de Cipriano Benitez contra Navarro y Luján en diciembre de 1826 y la conflictividad social en la campaña bonaerense.” *Anuario IEHS*, N°18. Tandil, 2003; así como un libro: *La Historia de una Montonera. Bandolerismo y caudillismo en Buenos Aires, 1826* (Bs. As.: Siglo XXI, 2006).

<sup>34</sup> Fradkin trabaja con tres archivos históricos: el Archivo General de la Nación, el Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires y el Archivo Histórico Estanislao Zeballo de Luján.

<sup>35</sup> Fradkin, *op.cit.*, p. 99.

<sup>36</sup> Ya es un clásico al respecto, la polémica planteada entre Carlos Mayo, Samuel Amaral, Jorge Gelman y Juan Carlos Garavaglia en *Anuario IEHS*. N°. 2. Tandil, 1987. Asimismo, los trabajos de Ricardo Salvatore ponen al descubierto que el delito más frecuente en la campaña bonaerense de la primera mitad del siglo XIX es la desertión de las filas del ejército; por lo que la persecución de éstos, al igual que las medidas implementadas en contra de la “vagancia” se vuelve una de las prioridades del poder de policía implementado por ese estado en construcción. Sobre el reclutamiento en la época de Rosas: Ricardo Salvatore. “Reclutamiento militar, disciplinamiento y proletarización en la era de Rosas.” *Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas Dr. Emilio Ravignani*. 3ª serie. Vol.5,

Fradkin hace referencia también a otro de los motivos de conflicto en la provincia: las disputas de competencia entre los comisarios y los jueces de paz. Claro está, mientras que los primeros tienen un cargo rentado y dependiente del Poder Ejecutivo, los segundos además de esta dependencia, están directamente relacionados con la sociedad local a la que pertenecen. Esta doble característica, de vecinos y funcionarios, es lo que dará origen a más de un altercado en este período.<sup>37</sup> Es por ello que este historiador concluye que la acción de estas montoneras y gavillas de salteadores, que en la década del veinte fueron un fenómeno bastante frecuente en la campaña, “...se dirigió contra los comisarios y los jueces de paz, un tipo de autoridad que era nueva en la campaña mientras en cambio buscaba o al menos esperaba contar con la adhesión de otros tipos de autoridades con mayor tradición: los curas y los jefes milicianos.”<sup>38</sup> En sus últimas observaciones, y ya para la segunda mitad del siglo XIX, continúa deteniéndose en estas autoridades, ya que teniendo en cuenta el peso de la población rural, sostiene que “el gobierno cotidiano de la sociedad había sido y seguía siendo, el gobierno de las campañas.”<sup>39</sup> Si bien advierte que desde los años cincuenta se afrontaba la tarea de organizar las campañas en municipalidades, considera que las formas anteriores de gobierno local, específicamente los comandantes de frontera continúan teniendo un rol protagónico oficiando de “instancia privilegiada de engarce y articulación

---

1992; “El Imperio de la Ley: Delito, Estado y Sociedad en la era rosista.” *Delito y Sociedad*. N°. 4/5, 1994; “Los crímenes de los paisanos: una aproximación estadística”. *Anuario IEHS*. N° 12. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 1997.

<sup>37</sup> “Con autoridades que debían ser reclutadas entre los propios vecinos del pago, la excesiva presión estatal erosionaba sus propias bases de consenso. No extraña entonces que los jueces y, sobre todo, los comisarios que no se reclutaban entre esos vecinos, concitaran tanto repudio y rechazo. Estas situaciones, parecen ser entonces, parte central del cuadro de situación que explican la montonera y permiten observarla como un fenómeno menos extraordinario y excepcional de lo que en principio parecía ser.” Fradkin, *op.cit.* p.113.

<sup>38</sup> Fradkin, *op.cit.* p.121.

<sup>39</sup> Raúl Fradkin, “Notas para una historia larga” en Beatriz Bragoni y Eduardo Míguez, *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional 1852-1880*. (Bs. As.: Biblos, 2010) p. 296.

con el poder provincial.”<sup>40</sup> Aunque matizando levemente estas afirmaciones, supone que comandantes militares, jueces de paz, comisarios de policía -en definitiva las autoridades de la campaña- cobran relevancia en función del distrito del cual se trate, puesto que hay que tener muy en cuenta que hay marcadas diferencias entre aquellos lugares de más antigua colonización y los que se encuentran en los márgenes de la provincia.

También son de gran interés para esta tesis los trabajos de Eduardo Míguez que se concentran en la consolidación de un estado nacional a partir de Caseros; o más precisamente, en las dificultades que este proceso conlleva, justamente porque “uno de los rasgos típicos de las sociedades de frontera es la poca capacidad del Estado para establecer allí su presencia a través de estructuras institucionales.”<sup>41</sup> Por ello analiza la tensión que se produce entre un proyecto de estado liberal y las prácticas concretas que en esa sociedad de frontera constituían el poder local. Como Fradkin, observa una sociedad fuertemente militarizada, con un marcado protagonismo de los comandantes militares y los jueces de paz. Advierte que a estos “funcionarios de Estado-caudillos de frontera,”<sup>42</sup> la construcción de un sistema democrático-burocrático, encarnado en los insistentes intentos por organizar autónomamente la administración de los municipios, intenta paulatinamente recortarles el poder, que se acrecienta conforme se alejan de la ciudad de Buenos Aires y se acercan a la *lejana frontera*,<sup>43</sup> advirtiendo que las fuentes de la legitimidad de las autoridades comienzan a cambiar en este período.

Además de trabajar sobre los juzgados de paz, es necesario detenerse en los trabajos que se han ocupado de la otra vertiente de las funciones policiales antes de la aparición de la policía como institución: las

---

<sup>40</sup> Fradkin, *op.cit.* p.298.

<sup>41</sup> Eduardo Míguez, “La Frontera sur de Buenos Aires y la consolidación del estado liberal, 1852-1880” en Beatriz Bragoni y Eduardo Míguez, *op.cit.* p.79.

<sup>42</sup> *Ibidem*, p.94.

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 89.

municipalidades. Con la sanción de la Constitución Nacional y las normas del mismo tenor en las distintas provincias, hacen su aparición en la escena política estas instancias estatales del poder local. En la Constitución de la provincia de Buenos Aires de 1854, se hace específica referencia a la creación de estas, a partir de lo cual comienza a surgir toda una legislación tendiente a regularlas y atribuirles competencias. Su naturaleza ha originado numerosas interpretaciones teóricas. Desde Alexis de Tocqueville hasta Domingo Faustino Sarmiento o Juan Bautista Alberdi en nuestro país, han dedicado extensas líneas para tratar de comprender la magnitud y el alcance de estos centros del poder local. Desde la historia del derecho hay que referirse a los aportes de Bartolomé Clavero y los mucho más recientes de Alejandro Agüero.<sup>44</sup> Este último, basado en tradición castellana, ha producido varios artículos, tratando de encontrar en el antiguo régimen las raíces de la tradición municipal en nuestro territorio. Ezequiel Abásolo y Carlos Mouchet<sup>45</sup> han recogido los debates filosóficos en torno a los distintos modelos municipales que se pondrán en tensión, específicamente en la provincia de Buenos Aires, al promediar el siglo XIX.

El trabajo de Marcela Ternavasio ofrece un importante recorrido sobre la discusión del régimen municipal en la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX, en el contexto de la construcción del estado nacional y la profunda transformación que la sociedad sufrió en este período. Da cuenta de los debates locales, que a su vez se hacen eco de profundas

---

<sup>44</sup> Bartolomé Clavero, "Tutela administrativa o diálogos con Tocqueville", *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giurídico moderno*. N° 24. Milán, 1995; Alejandro Agüero, "Ciudad y poder político en el antiguo régimen. La tradición castellana", *Academia Nacional del Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*. Cuaderno de Historia N°5, Córdoba, 2005.

<sup>45</sup> Carlos Mouchet, "El centenario de la Ley de Municipalidades de la provincia de Buenos Aires de 1854" *La Ley*, T77 (enero-marzo de 1955); "Primer centenario de la ley municipal de 1854 para la ciudad de Buenos Aires y los partidos de la campaña bonaerense" *Revista del Instituto de Historia del Derecho*. N° 6 Bs. As., 1945; Ezequiel Abásolo, "Elementos tocquevilleanos en la formulación de proyectos políticos concretos: La génesis del municipalismo en la Argentina decimonónica." *Investigaciones y Ensayos*. Academia Nacional de la Historia. N° 53.

discusiones filosóficas (el modelo clásico-aristotélico y el modelo contractualista), ante la alternativa de centralizar o descentralizar el poder municipal, para dar lugar a un detallado análisis del caso de la Municipalidad de Rosario a comienzos de siglo XX.<sup>46</sup> En un trabajo más reciente, Aritz Recalde<sup>47</sup> se concentra específicamente en la historia del surgimiento de las municipalidades en la provincia de Buenos Aires.

Se tendrán en cuenta estas y otras investigaciones relacionados específicamente con la cuestión municipal, solo como marco de referencia, ya que la perspectiva elegida para el abordaje del proceso que siguió esta institución de la provincia de Buenos Aires se centra en la práctica cotidiana de los juzgados de paz, mirada a partir de la documentación intercambiada entre los mismos y el gobierno de la provincia, a la luz de la legislación producida, aplicada o no, para la campaña. Por este motivo no se profundiza más acerca de los aportes arriba mencionados, en la medida en que no son pertinentes para los propósitos de este trabajo.

### Sistema penal, derecho y justicia

Desde una perspectiva construida a partir de “los crímenes de los paisanos” durante el período rosista, los trabajos de Ricardo Salvatore<sup>48</sup> señalan las contradicciones de un régimen que se debate entre el mantenimiento del orden y el disciplinamiento político. Toma como punto de partida, además de la valiosa reconstrucción de la historia de los

---

<sup>46</sup> Marcela Ternavasio, *Municipio y Política, un vínculo histórico conflictivo*. (Tesis de Maestría. FLACSO, 1991).

<sup>47</sup> Aritz Recalde, *Autonomía o autarquía en las Municipalidades Bonaerenses*. (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín, 2008).

<sup>48</sup> Ricardo Salvatore, “Reclutamiento militar, disciplinamiento y proletarización en la era de Rosas” *Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas Dr. Emilio Ravignani*, Vol.5. 1992; “El Imperio de la Ley. Delito, Estado y Sociedad en la era rosista” *Delito y Sociedad*, N° 4 y 5, 1993, 1994; “Los crímenes de los paisanos: una aproximación estadística” *Anuario IEH*, N° 12, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, Tandil, 1997.

juzgados de paz en la provincia de Buenos Aires de Benito Díaz, los trabajos pioneros en el ámbito de la criminalidad de Slatta, Robinson y Szuchman.<sup>49</sup> Se propone analizar el sistema legal y policial del período, encarnado en las conductas delictivas de los hombres y mujeres de la provincia, a partir de la prolífica documentación oficial de un gobierno obsesionado por dejar asentado cada uno de sus actos. Coincidiendo con Slatta y Robinson, observa cómo *el restaurador* se vale de la abigarrada legislación del período rivadaviano, en gran medida heredada de la administración colonial, y orientada fundamentalmente “...hacia el control del ocio y del crimen, el reclutamiento de paisanos para el ejército y la modernización de las relaciones de trabajo mediante contratos escritos...,” para concluir finalmente en que “El sistema judicial rosista no estaba fundado en arbitrariedad y capricho sino en la Ley.”<sup>50</sup>

Con esta afirmación contundente no quiere decir que las personas estaban sujetas a un estado de derecho, puesto que aún dentro de los márgenes de la legalidad no se puede obviar la ligazón de los funcionarios judiciales a un poder ejecutivo dispuesto a desembarazarse de toda amenaza política. Tampoco debe confundirse esta afirmación con la existencia de una igualdad jurídica para todas las personas, puesto que este autor advierte que “...el estado rosista combina los atributos del antiguo régimen, el absolutismo, la centralización del poder, con atributos bien modernos, republicanos –la predictibilidad y visibilidad de la pena, el principio de igualdad ante la ley y la especialización del poder punitivo.”<sup>51</sup> Los trabajos de Salvatore son de gran utilidad, ya que muchas de las características

---

<sup>49</sup> Richard Slatta, “Rural Criminality and Social Control Conflict in Nineteenth-Century Buenos Aires Province” *Hispanic American Historical Review*, 1980; Slatta y Robinson, “Continuities in Crime and Punishment. Buenos Aires, 1820-1850.”, en Lyman Johnson, *The Problem of Order in Changing Societies. Essays on Crime and Policing in Argentina and Uruguay*. (Albuquerque. University of New Mexico Press, 1990); Mark Szuchman, “Disorder and Social Control in Buenos Aires, 1810-1860” *Journal of Interdisciplinary History*, Vol X, 1984.

<sup>50</sup> Salvatore, “Los crímenes de los paisanos...” *op.cit.*, 97 y 100.

<sup>51</sup> *Ibidem*.

propias del período rosista sobreviven hasta 1880. Desde una perspectiva subalternista, intenta analizar la tensión entre la justicia y los derechos, entre lo que denomina dos campos en tensión, “la cultura legal estatal y la cultura popular,”<sup>52</sup>

Oswaldo Barreneche, se propone explicar la arquitectura legal de lo que ve como un incipiente sistema penal republicano en la ciudad de Buenos Aires del siglo XIX. Conformado en base a una herencia nada despreciable de legislación colonial, se le suma y superpone un denso conjunto de leyes, fruto de las necesidades del período rivadaviano y del período de Rosas, dificultando la cotidiana tarea de los encargados de administrar justicia en la ciudad. Barreneche señala las líneas de continuidad en el sistema penal, entre el período colonial tardío, los años de autonomía provincial y la organización nacional. Su propuesta se basa en el análisis de “...las características de la administración de justicia criminal en Buenos Aires a través de aspectos vinculados a las prácticas penales y procesales aplicadas por funcionarios judiciales, policiales y autoridades ejecutivas durante las primeras décadas republicanas.”<sup>53</sup> Armado de este instrumento de análisis, destaca entre sus conclusiones la dependencia del sistema penal del poder ejecutivo, y en su interior, la preeminencia de los funcionarios policiales por sobre los judiciales, reflejada en el presupuesto asignado y en un sistema viciado por esta característica desde su etapa formativa.

Este investigador se ha dedicado también a trabajar la historia de la policía de provincia de Buenos Aires durante el siglo XX.<sup>54</sup> Su perspectiva

---

<sup>52</sup> Ricardo Salvatore, *Subalternos, derechos y justicia penal. Ensayos de Historia Social y Cultural Argentina 1829-1940* (México: Gedisa, 2010). p. 17.

<sup>53</sup> Oswaldo Barreneche, “Jueces, Policía y la administración de Justicia criminal en Buenos Aires, 1810-1850”, en Gayol y Kessler comps., *Violencias, Delitos y Justicias en la Argentina, siglos XIX y XX* (Bs. As.: UNGS-UNESCO, 2002), 207.

<sup>54</sup> Oswaldo Barreneche, “La reforma policial del peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1946-1951” *Desarrollo Económico*, vol.47, Julio-septiembre, 2007; “La reorganización de las policías de Córdoba y Buenos Aires, 1935-1940”, en B Moreyra y S Mallo coord., *Pensar y construir los grupos sociales. Actores, prácticas y representaciones: Córdoba y Buenos Aires, siglos XVI-XX* (Córdoba: Publicación del

contribuye a plantear interrogantes y líneas interpretativas para los fines de este trabajo. En este sentido, hay que mencionar al grupo interdisciplinario de investigadores que dirige en la Universidad Nacional de la Plata, con el objetivo de desmenuzar desde una perspectiva histórica y actual, las leyes, la justicia y las instituciones de seguridad en la Argentina. Integrante de este último y desde la historia del derecho, María Angélica Corva proporciona valiosos elementos de análisis a partir de su trabajo en el que propone analizar la justicia de paz en la provincia de Buenos Aires, a través de su legislación, de la literatura jurídica y política construida en torno a ella, valorando la perspectiva de las ideas generadas a través de los intelectuales legos de la literatura gauchesca. Rescata la importancia de la justicia de paz como parte integrante del Poder Judicial en la formación del Estado, resaltando la importancia de la Constitución Provincial de 1873, que convertía al juez de paz en un funcionario exclusivamente judicial en este proceso.<sup>55</sup>

Para el sistema judicial, son fundamentales los aportes de Melina Yangilevich, que se ha dedicado a estudiar el funcionamiento de los juzgados de paz de la frontera lejana en el XIX,<sup>56</sup> y los de Gisela Sedeillan,

---

Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos Segreti” y Universidad Nacional de Córdoba, 2008); “Por mano propia. La justicia policial de la provincia de Buenos Aires en el primer peronismo” *Sociohistórica. Cuadernos del CISH. Centro de Investigaciones SocioHistóricas*, N°25, 2009; “La historia de las instituciones de seguridad a través de las fuentes documentales y los archivos institucionales. El caso de la policía de la provincia de Buenos Aires”, en Mariana Sirimarco, *op.cit.*; Barreneche y Galeano, “Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX”, Publicaciones del Consejo de Seguridad Interior. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, *Cuadernos de Seguridad*, N°8-12/2008.

<sup>55</sup> María Angélica Corva, “La Justicia de Paz en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873” *Apartado de la Revista de Historia del Derecho*, N°3. Bs.As., 2005. *Construir el gobierno, afianzar la justicia. El Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires*. (Rosario: Prohistoria, 2014).

<sup>56</sup> Melina Yangilevich, “Crimen y Justicia en la frontera (Buenos Aires, 1852-1880)” (Tesis Doctoral. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2007). M. Yanguilevich y E. Miguez, “Justicia criminal y Estado en la frontera de Buenos Aires, 1852-1880”. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*, N° 32, primer semestre de 2010. *Estado y criminalidad en la frontera sur de Buenos Aires (1850-1880)*. (Rosario: Prohistoria. 2012).

acerca de la justicia penal en la campaña de fines de siglo.<sup>57</sup> Sus investigaciones han servido de apoyo indispensable para la formulación de este trabajo, incorporándose al mismo en un diálogo permanente y de fructíferos resultados.

Más allá de la provincia de Buenos Aires, en los últimos años se han publicado numerosos trabajos que abordan el tema de la justicia desde distintos ángulos y se desarrollan durante todo el siglo XIX y XX.<sup>58</sup> Eduardo Zimmermann, analizando el papel de la justicia federal en momentos de conflicto político, parte de la base de que “estas instituciones constituían instancias del proceso de construcción de poder del Estado nacional y de su representación en todo el territorio, en un período fuertemente marcado por los desafíos al poder.”<sup>59</sup> Refiriéndose al territorio del país en general, sostiene que luego de Pavón, las sucesivas autoridades nacionales intentaron imponer una serie de mecanismos tendientes a concentrar esa autoridad enraizada en los poderes locales, fundamentalmente a través de la organización de las fuerzas militares y de la recaudación impositiva.

Dentro del marco que brinda este proceso de formación de un estado moderno, pero ahora desde la construcción del ciudadano como sujeto único de derecho a lo largo de todo el siglo XIX,<sup>60</sup> Carlos Cansanello ha abordado

---

<sup>57</sup> Gisela Sedeillan, *La justicia penal en la provincia de Buenos Aires. Instituciones, prácticas y codificación del derecho (1877-1906)*. (Bs.As.: Biblos. 2012).

<sup>58</sup> Eduardo Zimmermann, *Judicial institutions in nineteenth-century Latin America*. (University of London. Institute of Latin American Studies. London, 1999); Juan Manuel Palacio y Magdalena Candiotti comp., *Justicia, política y derechos en América Latina*. (Bs. As.: Prometeo, 2007); Ernesto Bohoslavsky y Germán Soprano comp., *Un Estado con rostro humano. Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. (Bs. As.: Prometeo, 2010); María Silvia Di Lisia y Ernesto Bohoslavsky ed., *Instituciones y formas de control social en América Latina. 1840-1940*. (Bs. As.:Prometeo, 2005)

<sup>59</sup> Eduardo Zimmermann, “En tiempos de rebelión. La justicia federal frente a los levantamientos provinciales, 1860-1880.” En Beatriz Bragoni y Eduardo Miguez, *op.cit.* p.247.

<sup>60</sup> “La ciudadanía es un fenómeno moderno que se manifiesta plenamente a principios del siglo veinte y no fue un producto exclusivo de la voluntad de los legisladores sino el resultado de un intrincado y prolongado proceso, con cambios muchas veces

el análisis de la creación de un orden provincial y las múltiples aristas que este proceso conlleva. Descubre así una sociedad en tránsito desde el Antiguo Régimen hasta la conformación de un estado moderno. Tránsito jalonado por avances y retrocesos, en lo que define como una dinámica de pliegues. Este historiador se ha preocupado por seguir las huellas de este camino que conduce a la ciudadanía; entre vecinos, transeúntes, milicianos y soldados, ha dejado al descubierto los mecanismos de control que la construcción de este orden implementa, tanto para la expansión y defensa de su frontera, como para la seguridad de bienes y personas. Cansanello aborda la progresiva apropiación, por parte de las autoridades, de la potestad de controlar y castigar, inherente a los padres de familia en una sociedad de antiguo orden.<sup>61</sup>

#### Viejas y nuevas perspectivas para pensar la policía

En primer lugar, se hará referencia a los trabajos producidos por la propia institución policial durante los años sesenta y setenta del siglo XX, comenzando por un clásico de referencia obligada: la *Historia de la Policía Federal Argentina*, escrita por el Comisario Inspector Francisco Romay.<sup>62</sup> El mismo consta de varios tomos y fue publicada por primera vez en 1963 por la Biblioteca Policial. Esta monumental obra vio la luz en una coyuntura especialmente crítica de nuestra historia: entre el derrocamiento del

---

imperceptibles.” Carlos Cansanello, *De súbditos a ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires 1810-1852*. (Bs. As.: Imago Mundi, 2003.) 13.

<sup>61</sup> “He aquí un tema: lo público y lo privado no fueron instalados sin más desde la autoridad estatal. No fue el Estado el que separó a la Iglesia de funciones que no le pertenecían, sino que fueron las autoridades públicas que construyeron el Estado las que se apropiaron de funciones que le eran necesarias, de herramientas de control social que buscaron y que por cierto pudieron monopolizar. Y fue desde el Estado que se licuaron progresivamente las potestades de los jefes de familia. Fue la absorción de todas esas capacidades lo que permitió el pasaje de la forma estatal moderna al Estado burgués, en que la intención moderna de abarcar todos los ámbitos políticos mutó en Leviatán.” Carlos Cansanello, “Justicias y penas en Buenos Aires.” en: Gayol y Kessler, *op.cit.* p.126.

<sup>62</sup> Francisco Romay, *Historia de la Policía Federal Argentina* (Bs. As.: Biblioteca Policial, 1963).

presidente Frondizi, el interregno del Dr. Guido y el triunfo electoral de Arturo Illia. Nace de una necesidad de la fuerza de legitimarse, buscando en su pasado remoto el brillo y la gloria, opacados en ese momento por su participación en los eventos políticos; pero fundamentalmente se expresa en este trabajo una voluntad manifiesta por recopilar, documentar y ordenar cronológicamente los acontecimientos que desde la fundación de la ciudad de Buenos Aires en 1580, condujeron al desarrollo de la actividad policial en lo que mucho tiempo después se constituirá en el territorio nacional. Por lo menos así se expresa en los Considerandos de una resolución interna de octubre de 1962: “Visto que por la Orden del Día de fecha 26 de agosto del año próximo pasado, fue creado el “Centro de Estudios Históricos Policiales” ... con el objeto de que un organismo con adecuada especialización técnica procediera a la recopilación de los antecedentes y a la realización de los estudios metodizados que permitan documentar indubitadamente la trayectoria histórica de la Policía Federal.”<sup>63</sup>

Esta crónica de la institución policial se remonta a los primeros pasos de la colonización de lo que siglos más tarde será el territorio de nuestro país, lo cual denota una concepción basada en la preexistencia de la nacionalidad mucho antes de la organización estatal. Por el contrario, esta tesis sostiene que no podemos situar los orígenes de la Policía Federal Argentina sino hasta fines del siglo XIX; por lo que en este trabajo se hace referencia a la organización con que el orden provincial ejerció su poder de control sobre la sociedad y su deber de brindar seguridad para bienes y personas. En consonancia con ello, no se entiende a la policía como institución, sino hasta las postrimerías del siglo XIX. Este historiador comisario considera que “Las funciones policiales aparecen en el mundo juntamente con la vida humana.”<sup>64</sup> Sin coincidir con esta afirmación, se parte del supuesto de que las funciones policiales son esenciales para la

---

<sup>63</sup> Romay, *op.cit.*, 7.

<sup>64</sup> Romay, *op.cit.*, 9.

construcción del orden al que hacíamos referencia más arriba, y de que la minuciosidad de la obra presentada constituye un invaluable aporte para el desarrollo de esta investigación.

El Comisario (R) Adolfo Enrique Rodríguez, historiador profesional y durante muchos años director del Museo Policial, a principios de la década del ochenta publica *Cuatrocientos años de Policía en Buenos Aires*, con una óptica más clara que la de su antecesor en cuanto a los distintos momentos por los que atraviesa la organización policial en Buenos Aires. En un formato mucho más comprimido, narra en un solo tomo la historia de esta institución dividida en períodos desde 1580 hasta la fecha de su publicación.<sup>65</sup> Rodríguez se basa fundamentalmente en el trabajo de Romay, al que le agrega una prolífera producción historiográfica de su autoría.

No se puede obviar en esta apretada síntesis el contexto en el que se editó este libro: la ya declinante etapa de la dictadura militar iniciada en 1976, con un presidente de facto, el Gral. Viola, fruto de la profunda crisis interna de las Fuerzas Armadas y en medio de una agitación política ya imposible de contener. Es esta la última etapa en que todavía serán militares y no policías los encargados de conducir a esta fuerza de seguridad y es en esta etapa en la que se escribirán las páginas más sangrientas de la historia argentina, en las cuales las fuerzas encargadas de la seguridad de los ciudadanos como de la defensa del territorio ocuparán un lugar tristemente privilegiado. El Gral. de División Juan Bautista Sasiain ocupa en 1981 el cargo de jefe de la Policía Federal Argentina, y es el encargado de prologar esta obra. Vale la pena detenerse en algunas de sus palabras ya que ilustran una concepción muy clara de la conducción de las Fuerzas Armadas y de las de seguridad en ese momento, en cuanto a su misión de guardianas de los

---

<sup>65</sup> Rodríguez divide su obra de la siguiente manera: 1) Período Hispano (1580-1810); 2) período de los Primeros Gobiernos Patrios (1810-1821); 3) período de los jefes de la "Policía de Buenos Aires (1822-1880); 4) período de los jefes de la "Policía de la Capital" (1880-1944); 5) período de la "Policía Federal Argentina" (1945 a la fecha). Adolfo Enrique Rodríguez, *Cuatrocientos años de Policía en Buenos Aires*. (Bs. As.: Editorial Policial, 1978).

valores nacionales asociados indiscutiblemente con los orígenes hispánicos: “La Policía Federal Argentina, heredera de aquellos días y de aquella policía primigenia, rinde hoy su homenaje a tal acontecimiento, alumbrando este trabajo del señor Comisario General (R) don Adolfo Enrique Rodríguez, sobre la génesis y evolución de la Institución que creció con el país con la intransferible misión de preservar los valores de la civilización contra el embate de la sinrazón de la delincuencia.”<sup>66</sup>

Romay y Rodríguez reconstruyen la historia de la organización policial, si bien ellos prefieren emplear la denominación de Policía Federal Argentina,<sup>67</sup> en un extenso período que abarca varios siglos, aunque ambos se concentran específicamente en los siglos XIX y XX. Estas obras contienen un enorme caudal de información basada en fuentes documentales oficiales. En la mayoría de los casos hay poco análisis de estas, pero proveen al investigador de pistas y materiales de archivo de gran valor.

En los últimos quince años se ha asistido a un fenómeno que no es único en nuestro país, sino que está inmerso en un proceso de toma de distancia de las resistencias que el estudio de la policía y las cuestiones relacionadas con ella provocaba a los investigadores que temían identificarse positivamente con su objeto de estudio. Esta tendencia propiciaba a su vez cierto hermetismo en el estudio de las instituciones de seguridad, que quedaban como patrimonio exclusivo de los sectores más conservadores. Hemos visto más arriba cómo en la Argentina, los propios

---

<sup>66</sup> Rodríguez, *op.cit.* p. 11.

<sup>67</sup> En la actualidad, la Policía Federal Argentina, es una fuerza que forma parte del Sistema de Seguridad Interior, por lo que tiene jurisdicción sobre toda la República en lo que se refiere a delitos federales, sin embargo, en la práctica cotidiana hasta hace muy poco tiempo eran los encargados de brindar seguridad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Como otrora la Policía de la Ciudad, en 2016 la superintendencia de Seguridad Metropolitana pasó al mando total de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con la responsabilidad de ocuparse todas las operaciones que refieren a delitos no federales, a partir de sus cincuenta y cuatro comisarías, la Infantería Montada, el comando radioeléctrico y la seguridad en espectáculos deportivos, entre otras dependencias (Ley de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires N° 5235/2016).

integrantes de la fuerza eran los que contaban su historia, para lo cual la construían a su imagen y semejanza y la retaceaban a los ajenos.

Para los propósitos de la presente investigación, vale la pena hacer referencia a algunos de los trabajos que desde casos europeos aportan elementos interesantes y disparadores para la reflexión. Es sin duda una selección arbitraria, pero vale la pena detenerse en la francesa Hélène L'Heuillet, psicoanalista y filósofa, integrante del comité de redacción de la revista *Raison Publique*. Plantea desde la filosofía, que se puede acceder al estudio de la policía desde su origen etimológico griego, *politeia*, y analizar la forma de la constitución y del gobierno, o bien desde su acepción contemporánea y hacer teoría de la institución policial.<sup>68</sup> Es muy oportuno para este análisis lo que manifiesta con respecto a lo que constituye una de las finalidades fundamentales de la policía, el orden y su mantenimiento, ya que sostiene que si bien éste aparece ligado a las tradicionales tareas de la *alta policía*, paradójicamente su mantenimiento es una de las tareas más importantes de la *baja policía*, y por ello es lo que "...une a la policía antigua y a la policía contemporánea."<sup>69</sup> Dada su importancia, estas cuestiones serán desarrolladas con mayor detenimiento en los siguientes capítulos.

Siguiendo por este sendero zigzagueante, pero útil a los intereses de esta tesis, desde América Latina se han dado muestras de que cuestiones como el bandidismo rural, la prostitución, el delito, las prisiones, las instituciones de seguridad en general y por supuesto la justicia, ocupan un lugar de privilegio en la agenda de los investigadores de la historia social y cultural. Renovadas preocupaciones en el ámbito de los derechos humanos, las cuestiones de género, el desprestigio de los jueces, la desconfianza en las policías o las insuficiencias de los sistemas punitivos para adaptarse a las

---

<sup>68</sup> Hélène L'Heuillet, *Baja Política, Alta Policía. Un enfoque histórico y filosófico de la policía*. (Bs. As.: Prometeo. 2010). p. 13.

<sup>69</sup> L'Heuillet, *op.cit.* p. 93.

nuevas circunstancias de un estado de derecho, han generado un interés en buscar en el pasado de estas instituciones algunas respuestas para el presente de nuestras sociedades, aportando en cierta medida, a partir de los trabajos realizados desde las ciencias sociales, un monitoreo por parte de la sociedad civil. La historia no ha escapado a esta tendencia y Marcos Bretas en Brasil, Carlos Aguirre en Perú y Robert Buffington y Speckman Guerra<sup>70</sup> en México, son solo algunos historiadores que dan cuenta de este fenómeno.

Encuentros internacionales realizados a partir de los años noventa, dieron cuenta de una importante producción historiográfica, destacándose la antología editada por Eduardo Zimmermann en 1999, *Judicial Institutions in Nineteenth Century Latin America*, a partir de un encuentro realizado en Londres, seguido casi inmediatamente por una segunda conferencia realizada esta vez en la Universidad de Yale en Estados Unidos, que dio como resultado dos compilados, uno a cargo de Ricardo Salvatore y el otro a cargo de Carlos Aguirre y Robert Buffington.<sup>71</sup> En este mismo sentido, la Argentina también fue protagonista de un encuentro internacional del que surgió la excelente recopilación de artículos de Sandra Gayol y Gabriel Kessler, del cual se dará cuenta en reiteradas oportunidades durante el desarrollo del presente trabajo.<sup>72</sup> Este siglo comienza entonces con una serie de interesantes aportes que desde las ciencias sociales toman el universo de lo legal y lo analizan desde la historia social, cultural, intelectual y política

---

<sup>70</sup> Ésta última ha dictado en noviembre de 2012 en la Argentina un Seminario organizado por el Instituto de Desarrollo Económico, juntamente con la Universidad de General Sarmiento en donde da cuenta del “Diseño estatal, desorden social e instituciones de control en América Latina: miradas históricas y contemporáneas”, en donde ha propuesto hacer una interesante comparación entre México y Argentina, a partir de la organización de sus estados entre fines del siglo XIX y principios del XX.

<sup>71</sup> Eduardo Zimmermann, *Judicial Institutions in Nineteenth Century Latin America*. (London: Institute of Latin American Studies and University of London Press, 1999); Carlos Aguirre y Robert Buffington: *Reconstructing Criminality in Latin America*. (Wilmington, Del: Scholarly Resources, 2000); Ricardo Salvatore, Carlos Aguirre, Gilbert Joseph, *Crime and Punishment in Latin America. Law and Society Since Late Colonial Times*. (Durham & London: Duke University Press, 2001).

<sup>72</sup> Sandra Gayol y Gabriel Kessler (comp.), *Violencias, Delitos y Justicias en la Argentina*. (Bs.As.: UNGS-UNESCO, 2002).

de América Latina, desligándola del hermetismo al que la historia del derecho la había condenado.<sup>73</sup>

En los últimos años, politólogos, sociólogos, antropólogos e historiadores se han venido interrogando acerca de la gran deuda que el restablecimiento de las garantías constitucionales aún tiene para con los ciudadanos, y la Argentina ha ocupado un lugar destacado en el concierto de América Latina. Las policías comenzaron así a ser objeto de estudio, a la par que se descubría que para encontrar las respuestas no bastaba el presente o sus últimas reformas, había que interrogar al pasado, venciendo las barreras del hermetismo de las instituciones, pero también las de los propios prejuicios.

Un ejemplo acabado, es la colección editada por Prometeo y dirigida por Marcelo Saín, en donde desde distintas perspectivas teóricas, se da cuenta de la reflexión que actualmente desde Europa y los Estados Unidos se está haciendo sobre estas cuestiones.<sup>74</sup> El mismo Saín ofrece sus últimas reflexiones al respecto;<sup>75</sup> aunque cabe destacar que este politólogo hace años que se viene interrogando sobre el fenómeno de la seguridad pública en general y de las policías en particular, desde el plano teórico y también desde el plano práctico ya que varias veces se ha desempeñado como funcionario en el área. Más aún, desde sus reflexiones teóricas dio origen a la creación de una nueva policía en nuestro país, la Policía de Seguridad

---

<sup>73</sup> Otros trabajos de estos autores que vale la pena mencionar: en México: Robert Buffington, 1992. *Criminal and Citizen in Modern*; Pablo Piccato, 2001. *City of Suspects*; Speckman Guerra, 2002. *Crimen y Castigo*. Buffington, Robert y Pablo Piccato, 2009. *True Stories of Crime in Modern Mexico*, University of New Mexico Press, En Brasil, Marcos Bretas, 1997. *A guerra das ruas*; Olivia María Gomez da Cunha, 2002. *Intençao e Gesto*. En Perú: Carlos Aguirre, 2005. *The Criminals of Lima and Their Worlds*.

<sup>74</sup> La Colección Estudios Policiales de Editorial Prometeo, incluye los siguientes títulos: Hélène L'heuillet, *Baja política, alta policía*; David H Bayley, *Modelos de actividad policial*; Margaret Mitchell y John Casey, *Conducción y administración policiales*; Dominique Monjardet, *Lo que hace la policía*; Mark Neocleous, *La fabricación del orden social*; Jean Paul Brodeur, *Los usos de la policía*.

<sup>75</sup> Marcelo Saín, *La Reforma Policial en América Latina. Una mirada desde el progresismo* (Bs. As.: Prometeo, 2010). No podemos dejar de señalar un libro de anterior publicación: *El Leviatán Azul. Policía y política en la Argentina*. (Bs.As.: Siglo XXI, 2008).

Aeroportuaria, de la que fue inclusive titular.<sup>76</sup> Desde sus reflexiones contemporáneas, insiste en la necesidad de recurrir a los estudios históricos sobre la policía, a la que define como “una institución social compleja que tortura y protege; apremia y cuida; abusa y socorre; corrompe y detiene corruptos; favorece al delito y lucha contra el delito; resguarda actividades criminales y las desarticula; soborna delincuentes y los encarcela; desestabiliza y estabiliza; quita vidas y las salva; mata y muere.”<sup>77</sup>

Junto con Mariana Sirimarco, aunque ésta lo hace desde la antropología, insisten en la necesidad de abordar el estudio de las cuestiones ligadas con las instituciones de seguridad, como una manera de asirlas desde el conocimiento: “En nuestro país, la faceta represiva y criminal de la policía ha hecho que, para muchos, la investigación de la institución se vuelva anatema. Esta situación no invalida el análisis. Antes bien, lo hace aún más urgente: en tiempos de cuestionamiento a la institución policial, generar conocimiento que pueda servir de base, consulta y discusión se vuelve una instancia no solo científicamente relevante, sino políticamente necesaria.”<sup>78</sup> También desde la antropología, Sofía Tiscornia se interesa en la seguridad pública y particularmente en cómo su estudio en los ámbitos académicos aparece íntimamente relacionado en nuestro país a la cuestión de los derechos humanos.<sup>79</sup>

---

<sup>76</sup> La creación de dicha policía está basada en su libro: Marcelo Saín, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. (Bs.As.: Fondo de Cultura Económica, 2002).

<sup>77</sup> Marcelo Saín. “La policía en las ciencias sociales. Ensayo sobre los obstáculos epistemológicos para el estudio de la institución policial en el campo de las ciencias sociales” en: Mariana Sirimarco. *Estudiar la Policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*. (Bs. As.: Teseo, 2010). p.33.

<sup>78</sup> Mariana Sirimarco. *Estudiar la Policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*. (Bs. As.: Teseo, 2010). p 13.

<sup>79</sup> “Así la seguridad pública como tema de investigación académica y también como tema en el que es fundamental incidir política y socialmente, es una preocupación de un sector social comprometido –en nuestro país– con la vigencia de los derechos humanos, que demanda al Estado políticas públicas.” Sofía Tiscornia, “La seguridad pública como tema de investigación de a universidad y las organizaciones de derechos humanos”, en *Cuadernos de Seguridad*. (Bs. As.: Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, 2009). p.63.

El sociólogo santafesino Máximo Sozzo es autor de numerosos trabajos que, desde una óptica actual incentiva la investigación histórica. Siendo su objeto de estudio las instituciones policiales en la Argentina, insiste en la necesidad de rastrear en el pasado los rasgos que las caracterizan en la actualidad: “Las policías argentinas –y en buena parte, las policías latinoamericanas- se han configurado históricamente no solo como traducción del liberalismo sino también –e incluso en mayor medida- del autoritarismo en tanto racionalidad política... Esta peculiaridad argentina debe ser indispensablemente tomada en consideración para pensar la relación íntima que se traza entre violencia y policía en nuestro país. Sin embargo, más allá de las referencias genéricas frecuentes que constituyen un cierto consenso en la literatura actual aún no ha sido explorada suficientemente, a través de la investigación histórica y empírica detallada, consolidándose como una de las principales asignaturas pendientes de una reflexión crítica sobre la materia en la región.”<sup>80</sup>

Cerrando esta selección, se debe mencionar a otros dos sociólogos que se han convertido en una referencia para el abordaje de los temas ligados a la seguridad pública: Gabriel Kessler, que ya ha sido aludido más arriba por la publicación junto a Sandra Gayol, y Gregorio Kaminsky que además de brindar valiosos elementos para el estudio ya no de la seguridad pública, sino de la seguridad ciudadana, propone una sugerente definición de policía como “...una institución corporativa, pública. De variado alcance territorial, fuertemente piramidal y casi militarizada que produce un actor institucional típico: el policía. Por definición y actualización sociohistórica de sus circunstancias, sus prácticas son entrevistas por un lado como laborales y, `por otro, como profesionales. Asimismo, se refuerzan ciertos roles de estereotipo que enuncian estas labores como una misión, que se

---

<sup>80</sup> Máximo Sozzo, “Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina”, en Gayol y Kessler (comps.), *op.cit.* p. 232.

encuentra asociada e involucrada en estrecha proximidad, con las fronteras y escenarios en que se constituye la violencia en general.”<sup>81</sup>

Marcelo Saín, Mariana Srimarco, Máximo Sozzo, Gabriel Kessler y Gregorio Kaminsky, entre otros, constituyen una referencia necesaria para los que desde la historia se acercan a estas cuestiones. Lo hacen desde el análisis de la problemática contemporánea acerca de la seguridad, desde la agenda de las cuestiones que aún quedan por resolver en nuestro país desde el regreso de la democracia.

### Desde la historia social y cultural

Quiero resaltar algunos trabajos que, aunque situados la mayoría de ellos en el siglo XX y específicamente en la ciudad de Buenos Aires, han puesto el foco en el delito, la justicia, las instituciones policiales y carcelarias, como parte de una historia cultural. Los aportes de Lila Caimari,<sup>82</sup> desde su ya clásico libro de 2004 *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1995*, han contribuido al estudio de las prácticas ilegales, policía, justicia y sistema penitenciario durante los siglos XIX y XX. “Este libro se ocupa de la historia del castigo administrado por el estado moderno sobre el delincuente, y de las representaciones de dicha práctica disponibles a las grandes mayorías que habitaban la ciudad de Buenos Aires.”<sup>83</sup> Porque de eso se trata en definitiva, en relacionar la historia del castigo con las prácticas concretas, sacando el foco de su ámbito tradicional, el jurídico y colocándolo en el de las ciencias

---

<sup>81</sup> Gregorio Kaminsky, *Tiempos Inclementes*. (Bs. As.: UNLa, 2005). p.44.

<sup>82</sup> Lila Caimari, *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955* (Bs. As.: Siglo XXI, 2004); comp., *La Ley de los Profanos. Delito, justicia y cultura en Buenos Aires (1870-1940)* (Bs. As.: Fondo de Cultura Económica, 2007); *La ciudad y el crimen. Delito y vida cotidiana en Buenos Aires, 1880-1940* (Bs. As.: Sudamericana, 2009); “Escenas del archivo policial” en Mariana Sirimarco comp., *Estudiar la Policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial* (Bs. As.: Teseo, 2010).

<sup>83</sup> Caimari, *Apenas un delincuente. op.cit.* p. 16.

sociales.<sup>84</sup> Aunque estos trabajos se centren fundamentalmente en la ciudad de Buenos Aires y en su policía, constituyen un gran aporte a esta investigación ya que más allá de las enormes diferencias con la organización policial de la provincia, diferencias que además hay que explorar, brindan un marco conceptual e historiográfico en donde insertarse, los estudios de la historia social, de la ley y de sus prácticas.

Caimari dirige desde el 2004 un grupo de investigación que funciona en la Universidad de San Andrés: “Crimen y Sociedad. Delito y castigo en perspectiva histórica. Prácticas ilegales, policía, justicia y prisión en la Argentina (siglos XIX y XX). “La investigación que realiza el equipo se desarrolla en varias dimensiones. Por un lado, una historia de proyectos de modernización estatal destinados a crear instrumentos institucionales de inducción del orden social. Observa al Estado argentino a través de sus encarnaciones más directamente vinculadas a esta problemática: las agencias que vehiculizan políticas de control social, control del desorden, y punición (con particular atención a la policía); y las instancias estatales de resolución de conflictos (la justicia, y más particularmente, su fuero penal).”<sup>85</sup>

Uno de los integrantes de este equipo,<sup>86</sup> Diego Galeano<sup>87</sup> se ha abocado al estudio de la policía en la ciudad de Buenos Aires que ve sus

---

<sup>84</sup> “Introducir a la sociedad –a los que miran, leen y comentan- en una ecuación hasta ahora muy limitada a administradores y depositarios del castigo implica, además, sacarla de un lugar de pureza ideológica y moral. Colocada *fuera* de un poder punitivo siempre imaginado estatal, la sociedad aparece habitualmente encarnada en los sectores que han sido objeto de persecución y castigo. Incluir a una franja más amplia, menos directamente involucrada en la operación punitiva, es sacar a sus audiencias de la pura exterioridad para interrogarse sobre su participación en el fenómeno, para autorizar el examen de las múltiples instancias sociales donde se definía cotidianamente quien era el “otro” amenazante, quienes sus castigadores legítimos y cuál el límite del sufrimiento considerado tolerable.” Lila Caimari, *op.cit.* p. 25.

<sup>85</sup> Tal cual aparece en el blog institucional: <http://www.crimeny sociedad.com.ar>

<sup>86</sup> Otros miembros del equipo de trabajo de *Crimen y Sociedad* que debemos mencionar son: Mercedes García Ferrari, Fernando Casullo, Ana Cecchi, Cecilia Allemandi, Viviana Barry, Julieta Di Corleto, Melisa Fernandez Marrón, Mariana Nazar, Cristiana Schettini, Pedro Berardi, Teresita Rodríguez Morales, Claudia Freidenraij y Mariano Petrecca.

orígenes en un lento proceso que inicia precisamente en la segunda mitad del siglo XIX, emergiendo institucionalmente en 1880 como fruto de la capitalización de la ciudad de Buenos Aires y de su consiguiente separación de la policía de la provincia. Analiza sus intentos por profesionalizarse, incorporando instrumentos y tecnologías de avanzada en el mundo occidental. Lo interesante de su aporte es que a la par que estudia este proceso modernizador, señala sus dificultades para desprenderse de sus más antiguas funciones, como el mantenimiento del orden público, la protección de niños y pobres, la iluminación, la limpieza, el mantenimiento de calles y cementerios, etc.

En octubre de 2016, el Grupo “Crimen y Sociedad” organizó unas Jornadas sobre policía, delito y justicia, en Bariloche, con motivo de cumplirse los diez años de trabajo formal del grupo. La intención fue poner de manifiesto la proliferación de estudios enmarcada en proyectos colectivos y centros de estudio diseminados en muchos puntos de la Argentina y América Latina. Se realizó así el balance de una década de intensa labor historiográfica, identificando a la vez las nuevas discusiones vertebradoras, los mapas temáticos actuales, los marcos conceptuales dominantes, en un diálogo intergeneracional e interregional.

Más allá de las diferentes temáticas que abordan estos trabajos, elaborados en su mayoría durante la última década, lo que rescato como contribución para esta investigación, es la perspectiva que el campo de la historia social y cultural, sumado a la mirada interdisciplinaria, aporta. Más allá de las sustanciales diferencias de enfoque y temáticas, la atenta lectura de éstos brinda un marco interesante y necesario para acercarse a la historia de la Argentina de los siglos XIX y XX. Salen de la mera institucionalidad,

---

<sup>87</sup> Diego Galeano, “En nombre de la seguridad. Lecturas sobre policía y formación estatal” *Cuestiones de sociología. Revista de estudios sociales*, n.4, Universidad Nacional de La Plata, 2007; “Cuerpos desordenados. La Policía de Buenos Aires y la epidemia de fiebre amarilla de 1871” *Miradas sobre la historia social en la Argentina en los comienzos del siglo XXI*. CEH/CEHAC. Córdoba, 2008; “La policía en la ciudad de Buenos Aires 1867-1870” (de maestría, Universidad de San Andrés, 2010).

recorren fuentes de la prensa periódica y literaria, sin dejar de lado la documentación producida desde las propias oficinas estatales. Incorporan objetos de estudio como el juego o el servicio doméstico, para acercarse a la sociedad fundamentalmente porteña y bonaerense en plena transformación desde mediados del siglo XIX.

Desde 2014, funciona en la Universidad Nacional de Rosario el CEHISO, Centro de Historia Social de la Justicia y el Gobierno, bajo la dirección de Darío Barrera. Su objeto de estudio es la administración de justicia, desde la historia social en la hispanoamericana colonial y en las naciones que se conformaron durante el siglo XIX.<sup>88</sup> Congrega historiadores de muchas universidades del país, cuyos aportes están en plena elaboración para enriquecer este campo de estudio. Muchos están dando cuenta en los últimos años de las policías en nuestro país y de un amplio espectro de cuestiones relacionadas con ellas.

Se ha hecho el recorrido a través de algunas de las variadas perspectivas que desde hace medio siglo han abordado la problemática de la que se ocupa esta investigación. Concentrándose en distintos períodos, desde la ciudad y desde la campaña, los trabajos aquí destacados interpelan desde distintos marcos conceptuales, pero por sobre todo, desde las distintas preocupaciones que impone la agenda de la propia actualidad del investigador. A lo largo de los capítulos que siguen se echará mano de los insumos acá señalados, ya que forman parte en algunos casos de las lecturas previas a la investigación, y en muchos otros de las preguntas que la han conducido.

---

<sup>88</sup> <http://cehiso.blogspot.com.ar/>

## Capítulo II

### Una mirada retrospectiva<sup>89</sup>

#### Introducción

Este capítulo tiene como eje la reforma judicial y policial que en 1821 se realizó en la provincia de Buenos Aires en el marco de lo que se conocerá como las reformas rivadavianas. Pero la creación de esta organización judicial y policial difícilmente pueda explicarse sin su antecedente más próximo, la *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y provincia en el Virreinato de Buenos Aires* de 1782, que tempranamente da cuenta de la *causa de policía*, en tanto el gobierno político de los pueblos y ciudades, rescatando así su significado originario como *politeia*. De esta manera, con el objetivo puesto en destacar la centralidad de la reforma para todo el siglo XIX, se intentará señalar su continuidad con importantes aspectos de la normativa colonial, pero también su vigencia, más allá del período de hegemonía rosista, en las tres décadas posteriores a Caseros de las que se ocupa esta tesis.

Para demostrar la importancia de la reforma hay que explicar la *causa de policía*, desde el período virreinal hasta la década previa a las autonomías provinciales en pleno proceso independentista. Por eso también se pondrá especial atención en el desarrollo de las instituciones que sostuvieron en esos años las funciones policiales. La reforma llegará de la mano de la disolución del poder central en la década del veinte, cuando en la provincia de Buenos Aires se inicia la construcción de un orden político que sentará las bases de la organización policial y judicial que con pocas

---

<sup>89</sup> Este capítulo retoma argumentos desarrollados en: Alejandra Rico, *Policías, soldados y vecinos. Las funciones policiales entre las reformas rivadavianas y la caída del régimen rosista*. (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Luján, 2008).

modificaciones subsistirá hasta la década del ochenta. Esta organización tendrá rasgos novedosos, respondiendo a la nueva coyuntura económica y política de la provincia, pero mantendrá también características de la sociedad de antiguo orden que la precede.

El gobierno de Juan Manuel de Rosas utilizará el andamiaje institucional montado en el período anterior, pero a medida que se interne en la década del treinta eliminará los cargos de comisarios de campaña, dotando a los jueces de paz de sus funciones. Serán estos los encargados del control de la identidad federal, a la vez que los mediadores por excelencia entre el poder central y el poder local en el que se inserten. De todas estas cuestiones dará cuenta este capítulo.

### La Causa de Policía o Gobierno<sup>90</sup>

La Real Ordenanza de Intendentes de 1782 constituyó un hito de gran importancia para la organización administrativa del Virreinato del Río de la Plata, a pocos años de su creación. Entre sus principales objetivos figuraba: "...remodelar el Estado, modificar las relaciones con la Iglesia, reordenar el tráfico atlántico, asentar sobre nuevas bases la articulación entre la Metrópoli y los dominios ultramarinos."<sup>91</sup>

Se creó a partir de la misma la Intendencia de Buenos Aires y el cargo de *Intendente General de Ejército y Provincia*, como máxima autoridad, aparte del Virrey,<sup>92</sup> que estaba encargado del gobierno político y

---

<sup>90</sup> Tal es el título de un capítulo de la *Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejército y provincia en el Virreinato de Buenos Aires* de 1782.

<sup>91</sup> José M. Mariluz Urquijo, "Estudios sobre la Real ordenanza de intendentes del Río de la Plata" *Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho*. Bs. As.: 1995. p. 8.

<sup>92</sup> "Los funcionarios que informaron sobre la Real Ordenanza del 82 defendieron unánimemente la figura del virrey ya tradicional. Al tomar en cuenta estas opiniones el rey decidió darle una satisfacción moral y para ello, y "para que no hubiese dudas sobre la Suprema autoridad del virrey", se declaró en la reforma del 83 que a él le correspondía poner el "cúmplase" a los títulos que se despachen al Intendente General y a los Intendentes Gobernadores. A su vez, el Intendente General haría lo mismo con sus subordinados. Se

militar, con atribuciones de Justicia, Hacienda, Policía y Guerra.<sup>93</sup> En realidad todas las autoridades tenían las cuatro causas<sup>94</sup> mencionadas, pero las ejercían según sus tradicionales competencias, de manera que hubo una suerte de división de funciones a partir de la creación de la institución del Intendente. Es importante aclarar que en lo que respecta a las atribuciones de las causas de justicia y policía, como eran conceptos muy amplios, abarcaban desde la administración, hasta la seguridad de bienes y personas.

Esta organización del gobierno no era nueva, ya que venía practicándose desde hacía años en España, a partir de las ordenanzas de 1718 y de 1749. La de 1782 estaba integrada por una Introducción y doscientos setenta y seis artículos divididos en cinco títulos: once artículos para una parte general, cuarenta y uno dedicados a Justicia, dieciocho para Policía, ciento cuarenta y ocho para Hacienda y finalmente cincuenta y seis para Guerra. Resultando evidente que la mayor preocupación del gobierno español estaba puesta en la organización económica y administrativa de los territorios de ultramar.

En dieciocho artículos, del cincuenta y tres al setenta, figuraba todo lo concerniente a *la causa de Policía (o Gobierno)*, coincidiendo en buena medida con la norma española de 1749. Policía era sinónimo de gobierno, por ello entre sus preocupaciones más importantes figuraban la necesidad del conocimiento sobre la región y su población, la compostura de los caminos, su seguridad y limpieza, la vigilancia del abasto de los alimentos,

---

entendió que así, mediante ese “cúmplase” del virrey, se dejaba a salvo su honor. Sin embargo, la ficción no pudo mantenerse mucho tiempo, de hecho el Virreinato tenía dos cabezas, y ello originó continuas disputas. Finalmente una real orden del 9 de mayo de 1788 puso fin al problema, al establecer que en adelante la autoridad asignada al superintendente debía recaer en la persona del virrey”. Jorge Comadran Ruiz. “La Real Ordenanza de Intendentes de 1782 y las declaraciones de 1783. Antecedentes franceses y españoles”. En Mariluz Urquijo, *op.cit.* p. 36.

<sup>93</sup> Al respecto ver: Mariluz Urquijo.: *op.cit.*; Zorraquín Becú, *La organización judicial argentina en el período hispano*. (Bs. As.: Ed. Perrot, 1981); Manuel Ibáñez Frocham, *La organización judicial argentina. Ensayo histórico. Época colonial y antecedentes patrios hasta 1853*. (Bs. As.: La Facultad, 1938).

<sup>94</sup> Como se denominaba a las áreas en las cuales los funcionarios tenían atribuciones.

así como su calidad y precio.<sup>95</sup> Funciones fundamentales para el gobierno de una sociedad y que formarán parte del ramo de policía durante buena parte del siglo XIX.

Es importante distinguir entre lo que se consideraban funciones de la *baxa policía* y de la *alta policía*. Se entendían por la primera aquellas actividades propias de la naturaleza del gobierno municipal: habilitaciones comerciales, obras públicas, alumbrado, limpieza, compostura y apertura de calles, etc.; mientras que la segunda estaba referida específicamente a la vigilancia y represión de los delitos. Estas atribuciones estaban orientadas al gobierno de las ciudades, pueblos, fuertes y reducciones. Es por ello que a poco de ponerse en práctica la Real Ordenanza, provocó en la ciudad de Buenos Aires roces entre el Virrey<sup>96</sup> y el Cabildo. Este último era el ámbito natural para ocuparse de temas de policía (abasto, iluminación, arreglo de calles, caminos, por supuesto todo lo que hacía a la seguridad de las personas, etc.), por lo que, a partir de 1890, una vez superado el impulso reformista, volverá a ser el brazo ejecutor fundamental de la causa de policía.<sup>97</sup>

Entre la Real Ordenanza de 1782 y la última de sus normas modificatorias (la Ordenanza General de Intendentes de 1803), se sucedieron una enorme cantidad de disposiciones que la afectaron directamente: noventa reales órdenes, dos reales declaraciones y un reglamento. Su importancia se debió a que, como ordenamiento político y

---

<sup>95</sup> Roberto Oscar Acevedo, “La causa de Policía (o Gobierno)”. En Mariluz Urquijo, *op.cit.* pp. 43 y 45.

<sup>96</sup> Recordemos que en 1788 se produjo la supresión de la Superintendencia de Buenos Aires, por lo que las funciones arriba señaladas pasarán a formar parte de las atribuciones del Virrey

<sup>97</sup> “Los gobernadores intendentes atendieron, de preferencia, el orden material de las ciudades de su mando pues en ellas encontraron ancho campo para sus iniciativas ya que era preciso y urgente mejorar, reformar cambiar, reestructurar, auspiciar, etc. Gracias a sus inspecciones o visitas, a los informes que obtuvieron, a la colaboración de los Cabildos o de simples particulares, fueron conociendo y apreciando sus diferentes regiones, de manera tal, que aunque estas eran distintas y se hallaban alejadas unas de otras, contenían problemas comunes que era urgente resolver.” Acevedo: *op.cit.* p 56.

administrativo, perduró más allá de la Revolución de Mayo de 1810 y del período iniciado en 1820 por las autonomías provinciales.<sup>98</sup>

Hasta su supresión en diciembre de 1821, el Cabildo de Buenos Aires<sup>99</sup> estuvo a cargo de las funciones policiales. A partir de 1810, las funciones de la *alta policía* siguieron el itinerario de los sucesivos ejecutivos que se sucedieron en la primera década revolucionaria. En la ciudad, los funcionarios policiales por excelencia fueron los alcaldes de barrio, cuya “... misión principal era de policía, mantener el orden público y cuidar de la seguridad, higiene y moral de la población, realizando además múltiples funciones de vigilancia destinadas a prevenir los delitos.”<sup>100</sup> Hacia 1733, el Cabildo había dividido la ciudad de Buenos Aires en ocho cuarteles y designado para cada uno de ellos a un alcalde de barrio, que se multiplicaron rápidamente. Entre sus atribuciones figuraban la obligación de matricular a la población, así como imponer multas a contraventores y detener a “vagos, ociosos y malentretidos.” En el mundo rural, los encargados de ejercer las funciones policiales eran los alcaldes de hermandad, cuya “... competencia se limitaba, en principio, a entender en los llamados delitos de hermandad, que se cometían “en yermos o en despoblados” robos y hurtos de bienes muebles o semovientes, salteamiento de caminos, muertes y heridas, incendio de campos, violación de mujeres, y otros semejantes que las leyes enumeraban.”<sup>101</sup>

---

<sup>98</sup> “La Real Ordenanza, como ordenamiento político y administrativo del Virreinato del Río de la Plata, prolongará su influencia después de mayo de 1810, no solo en el ámbito nacional, sino también en el provincial. Sus disposiciones continuarán vigentes y las cuatro causas se ejercerán por los nuevos funcionarios, configurando poco a poco las secretarías o ministerios, dejando ese cuerpo normativo sedimentos en nuestra tradición histórica”. José María Díaz Couselo, “La Real Ordenanza de Intendentes y la Revolución”. En: Mariluz Urquijo, *op.cit.* p. 233.

<sup>99</sup> “Mientras existieron los cabildos recayó en ellos el mayor peso en la preservación de la seguridad de la Provincia. Para una civilización esencialmente urbana como la de entonces, el órgano político fundamental de las ciudades, el cabildo, debía convertirse necesariamente en la clave del desarrollo de la región.” Cesar García Belsunce, *Buenos Aires 1800-1830. Salud y Delito*. Tomo III. (Bs. As.: 1977). p.221.

<sup>100</sup> Zorraquín Becú, *op.cit.* p.80.

<sup>101</sup> Zorraquín Becú, *op.cit.* p.60.

Si bien las funciones judiciales escapan al objeto de este trabajo, no se puede dejar de mencionar que durante mucho tiempo y encarnada en la figura del juez de paz, las funciones judiciales y las policiales existieron bajo la responsabilidad de un mismo funcionario. La relación de sujeción entre policía y justicia es muy antigua, así es que la policía fue auxiliar de la justicia y fundamentalmente en este período, fue auxiliar de los jueces, así como autoridad de aplicación y agente ejecutor de tareas y funciones administrativas. Desde 1785 funcionaba en Buenos Aires una Audiencia bajo la presidencia del Virrey,<sup>102</sup> aunque las atribuciones judiciales de éste excedían en mucho las de aquel órgano, cuya competencia estaba restringida en grado de apelación, para fallar en las causas criminales en las que entendían los jueces inferiores. Luego de la Revolución de Mayo, en 1812, la Real Audiencia de Buenos Aires cambió su nombre por el de Cámara de Apelaciones o Cámara de Justicia y aunque desaparecida la figura del Virrey, no desapareció la injerencia que los distintos ejecutivos provinciales tuvieron sobre aquel alto tribunal.

Gran parte de la legislación colonial siguió siendo de uso frecuente durante el siglo XIX, pero a partir de 1810 se intentó dotar al territorio antes perteneciente al Virreinato de nuevas normas que sentaran las bases de la etapa iniciada a partir de la disolución de los lazos con España. Estas leyes, elaboradas durante una década para regir sobre las Provincias Unidas del Río de la Plata luego de iniciado en 1820 el período de las autonomías provinciales, fueron el fundamento del ordenamiento jurídico de la provincia de Buenos Aires. Trataron cuestiones generales y sustantivas, como las garantías sobre seguridad individual que se prometían para todos los ciudadanos, más allá de lo restringido del concepto de ciudadanía en

---

<sup>102</sup> “Los virreyes –además de presidir la Audiencia- ejercieron directamente funciones judiciales. A su cargo estuvo el juzgamiento de las causas pertenecientes a los fueros especiales de guerra, hacienda y correos, en las que actuaban junto con su asesor letrado, siendo sus decisiones apelables ante juntas superiores en España.” García Belsunce, *op.cit.* p.235.

estos momentos; hasta cuestiones mucho más específicas, referidas a las funciones de policía, tanto para la ciudad como para la campaña.

Con la llegada del Segundo Triunvirato integrado por Juan José Paso, Álvarez Jonte y Rodríguez Peña, fue designado como Intendente de Policía el Teniente Coronel José de Moldes y bajo su auspicio se aprobó el 22 de diciembre de 1812 el Primer Reglamento Provisional de Policía, disponiendo que... *la Intendencia de Policía no es una magistratura de pura dignidad, es la ejecución y el brazo activo del Gobierno y su subdelegado inmediato.*<sup>103</sup>

En este primer reglamento se revelaba que más allá de las modificaciones propias de la organización policial, sus competencias no habían manifestado cambios sustantivos en varias décadas. Se establecía la diferencia entre lo que fueron sus dos grandes atribuciones, la conservación de la tranquilidad interior y la salud pública, en clara referencia a la *alta policía* y a la *baxa policía*, como las grandes ramas de la actividad policial. En el artículo once se plasmaba con total claridad cuál era el concepto de policía en estas primeras décadas siglo XIX:

*El Instituto del Intendente de Policía es la dirección y arreglo de todos los ramos que corresponden al aseo, policía y buen orden de la capital, sus arrabales, sus prisiones, y demás lugares públicos: cuidando de la seguridad y tranquilidad civil, doméstica y personal; de examinar y precaver todos los crímenes que se cometan ó intenten, de cuanto pueda inducir alteración en el orden público...*<sup>104</sup>

En el mismo artículo se establecía que en lo criminal, los funcionarios policiales solo podían intervenir en los delitos infraganti,

---

<sup>103</sup> Reglamento Provisional de Policía 1812. Registro Oficial de la República Argentina. (En adelante RORA). Biblioteca del Congreso de la Nación. En adelante BCN.

<sup>104</sup> *Ibidem.*

derivándolo luego al Tribunal de Justicia que correspondiera. Desde el aseo de la ciudad hasta el control del delito estaba contemplado en sus competencias, así como su relación con el aparato judicial. *Reos, mujeres escandalosas, huérfanos, médicos, curanderos, artesanos*, todos estaban bajo su estricto control, porque la policía era la *ejecución y el brazo activo del gobierno*.<sup>105</sup>

Como complemento de esta norma, el 14 de enero de 1813 se dictó un reglamento específico para los alcaldes de hermandad. Allí se fijaban sus funciones más importantes, las que años más tarde serán heredadas por sus sucesores, los jueces de paz de la campaña. Estos debían detener a los *vagos, viciosos y malentretenidos* que circularan por su partido y remitirlos a la intendencia. Se consideraba como vago a toda persona que no tuviera un papel que justificara su ocupación, eximiéndose de dicha calificación a los vecinos conocidos por los alcaldes. Se indicaba también, que todo hombre de *mala nota, como ladrón, asesino, estuprador y demás defectos que atacan las costumbres*, debía ser remitido a la Intendencia con un parte por escrito y la firma de tres testigos.<sup>106</sup>

Tres años después, ya establecido el Directorio, el reglamento de 1812 fue modificado en el capítulo final del *Estatuto Provisional para la Dirección de Administración del Estado*, formado por la Junta de Observación, nuevamente establecida en Buenos Aires el 5 de mayo de 1815.<sup>107</sup> Se agregaba a las atribuciones del gobernador de la provincia las del Intendente de Policía, eliminando a su vez, dicho cargo.<sup>108</sup> Poco antes de esta modificación, el que era Intendente de Policía, Manuel Luis de Oliden,

---

<sup>105</sup> *Ibidem*.

<sup>106</sup> Policía de la Provincia de Buenos Aires, *Síntesis histórica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. 1580-1980*. (La Plata: 1980). pp. 42 y 43.

<sup>107</sup> RORA. BCN. p. 311 a 320.

<sup>108</sup> ... *el reglamento de policía expedido el 22 de diciembre de 1812 para esta ciudad y su campaña, subsistirá por ahora con las reformas siguientes: las funciones privativas del intendente de policía, se reunirán al Gobernador de la Provincia, quedando suprimido el empleo de aquel...* RORA. BCN. p. 319.

había asumido la gobernación de la provincia. En agosto de ese mismo año, el Gobernador y Jefe de Policía expidió un Bando con disposiciones para los alcaldes de hermandad, que reforzaba aún más las competencias que estos tenían sobre la circulación de las personas en la campaña, instituyendo la papeleta de peón para circular libremente, evitando ser detenido por el delito de vagancia.<sup>109</sup> Fortaleciendo la atención puesta sobre la campaña, el 20 de febrero de 1816 se designó a Agustín Echavarría como comisario de campaña, encomendándole expresamente como función primordial... *la persecución de vagos y remisión de ellos por conducto de los Alcaldes,*  
...<sup>110</sup>

En otro Reglamento Provisorio, el del 3 de diciembre de 1817, se insistió para que el Gobernador retuviera para sí las atribuciones propias del cargo de Intendente de Policía. Luego de 1810, los intentos por dotar a la provincia de Buenos Aires de una organización judicial y policial eficaz, acorde a las necesidades de una ciudad y una campaña en plena transformación, inmersa en una suerte de ebullición política de proporciones antes desconocidas, fueron numerosos y variados. No es éste el lugar para seguir detenidamente las marchas y contramarchas de las medidas adoptadas en esta materia por los sucesivos gobiernos centrales, confundidos entre las autoridades provinciales hasta 1820. comisarios, alcaldes, intendentes y diputados de policía convivieron y se sucedieron en una maraña intrincada y de poca efectividad.

La ley de diciembre de 1821 no logrará con su sanción un cuerpo profesionalizado de policías y jueces, ya que este estado de cosas no se logrará en la primera mitad del siglo XIX. Sin embargo, fue esta ley un aspecto destacado dentro de un proyecto de gobierno que estaba empeñado

---

<sup>109</sup> Policía de la Provincia de Buenos Aires. *op.cit.* p. 47.

<sup>110</sup> Policía de la Provincia de Buenos Aires. *op.cit.* p. 48.

en la construcción de un orden provincial y cuyas reformas lograrán sobrevivirlo aún bajo otros signos políticos.

### La Feliz Experiencia

La batalla de Cepeda, el 1° de febrero de 1820, marcó la disolución del poder central que desde la Revolución de 1810 había procurado mantener, con poco éxito, la integridad territorial y política del Virreinato del Río de la Plata. Marcó también la disolución del Congreso General Constituyente, con su fallido intento constitucionalista. A partir de aquí se abrió un período de varias décadas caracterizado por la coexistencia de estados provinciales autónomos.

La provincia de Buenos Aires debió hacer frente a una de las crisis de inestabilidad política más severa que recuerda su historia, fruto de una multiplicidad de intereses encontrados, pero fundamentalmente de las dificultades para encontrar una fórmula de gobierno que pudiera reconstruir el orden legítimo que había quedado vacante desde la Revolución de Mayo. Fue la disputa entre centralistas y confederacionistas lo que distinguió el convulsionado año 20, en donde una sucesión de gobernadores desfiló por una ciudad que incorporó definitivamente a su campaña en la disputa por el poder, ya que sus milicias fueron las que en octubre de ese mismo año consolidaron el triunfo del llamado *partido del orden*, entre cuyos más eminentes representantes se contaban Juan Manuel de Rosas y el gobernador Martín Rodríguez.

A poco de ser designado gobernador, Rodríguez debió enfrentar la revuelta de una de las facciones del confederacionismo porteño cuyos líderes -Dorrego, Soler y Pagola, entre otros-, apoyados en milicias urbanas compuestas por los tercios cívicos dependientes del Cabildo, lograron en los primeros días de octubre, convertir a la ciudad en un verdadero campo de

batalla.<sup>111</sup> Fueron también las milicias, pero esta vez las de la campaña, las que al mando de Juan Manuel de Rosas restablecieron el orden y al jaqueado gobernador. Se inició un período de profundas reformas, que Marcela Ternavasio definió como de “fronteras adentro,” puesto que Buenos Aires dejará de buscar ser el centro de un poder más amplio, para comenzar a mirar hacia su interior y reorganizarse política y económicamente, contando con los recursos más importantes del Río de la Plata, los ingresos aduaneros, que ya no deberá distraer en la guerra de independencia, ni tampoco repartir entre las provincias.<sup>112</sup>

La construcción del orden fue una imperiosa necesidad para Buenos Aires. A comienzos de la década del veinte se encontraba ante una coyuntura económica favorable para la provisión de cueros, producto del desplazamiento del arrasado litoral, convirtiendo a su campaña en la nueva promesa de la expansión ganadera, habiendo duplicado la extensión de su territorio en tan solo unos pocos años. Los hombres que asumieron la conducción de la provincia hacia fines de 1820 encabezaron un conjunto de reformas tendientes al establecimiento de un orden político que acompañará el crecimiento económico. Durante el gobierno de Martín Rodríguez se sentaron las bases de la organización administrativa que con matices, perduró hasta la década del ochenta.

La ley diseñada por el ministro Rivadavia y sancionada el 24 de diciembre de 1821 por la que... *Quedan suprimidos los Cavildos hasta que la representación crea oportuno establecer la ley gral. De las*

---

<sup>111</sup> Sobre la revolución de octubre de 1820, se ha tomado como referencia: Fabián Herrero, “Ciudad Tomada. Estado y facciones en Buenos Aires. Sobre una revolución federal durante octubre de 1820”. Reunión RER-PROER, 19 de Julio de 2002: “Conflictividad en la Ciudad y en la Campaña. Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX.” 2º parte.

<sup>112</sup> Marcela Ternavasio, “Las reformas rivadavianas en Buenos Aires y el Congreso General Constituyente. (1820-1827)” en: Noemí Goldman, *Revolución, República, Confederación. (1806-1852)*. Nueva Historia Argentina. Tomo III. (Bs. As.: Ed. Sudamericana.1998).

*Municipalidades* ..., <sup>113</sup> establecía que la justicia ordinaria fuera administrada por cinco letrados denominados Jueces de la 1º instancia. <sup>114</sup> La policía alta y baja, inspección de mercados y abastos en todo el territorio de la provincia, quedaba a cargo de un *Gefe de Policia*, de seis comisarios para la capital, y ocho para la campaña. <sup>115</sup> Finalmente, ...*Las atribuciones del Gefe de Policia y comisarios, ...serían ...designadas por el Gobierno hasta la sanción de las leyes correspondientes.* <sup>116</sup>

La eliminación de los Cabildos fue el inicio de un conjunto de medidas entre las que se destacó la creación de los Juzgados de Paz, <sup>117</sup> los Juzgados de Primera Instancia en el ámbito de la justicia letrada, y la creación del cargo de Jefe de Policía y su brazo ejecutor, los comisarios. Los jueces de paz de la campaña reemplazaron a los alcaldes de hermandad.

---

<sup>113</sup> Francisco Romay, *Historia de la Policía Federal Argentina*. (Bs. As.: Biblioteca Policial. 1963). Tomos I y II. pp. 66 y 67. Cabe agregar que la Ley de Municipalidades de Campaña recién será sancionada el 10 de octubre de 1854.

<sup>114</sup> “Una de las disposiciones contenidas en la ley de abolición de los cabildos confió la administración de la justicia ordinaria –en reemplazo de los Alcaldes y con sus mismas atribuciones- a cinco jueces de primera instancia letrados”. García Belsunce, *op.cit.* p. 225. “Poco después de 1824 se suprimieron los departamentos judiciales de campaña, centralizando toda la administración de justicia de primera instancia en la ciudad. Solo a partir de 1853 las zonas rurales volverían a tener aquel tipo de justicia.” Víctor Tau Anzoátegui, “La administración de justicia en las provincias argentinas”. *Revista de Historia del Derecho*. Bs. As.: 1973. p. 234.

<sup>115</sup> Si bien al comienzo cada Comisario de Campaña, tiene una jurisdicción asignada, a poco tiempo de sancionada esta ley, se decide que actuarán en forma indistinta. Este cargo será suprimido varias veces en la Campaña, por lo que sus funciones estarán en la práctica cotidiana en manos de los Jueces de paz.

<sup>116</sup> Se redacta un reglamento provisorio con las *Instrucciones para los comisarios de policia de ciudad y de campaña* hacia 1822, que luego con pocas modificaciones se plasmará en el *Manual para Jueces de Paz de campaña* de 1825. Al respecto ver: Romay, *op.cit.* y Abelardo Levaggi, “La seguridad de la campaña bonaerense entre los años 1821 y 1826. Establecimiento, supresión y restablecimiento de las comisarías de campaña.” En *Investigaciones y Ensayos*. N°20. 1976.

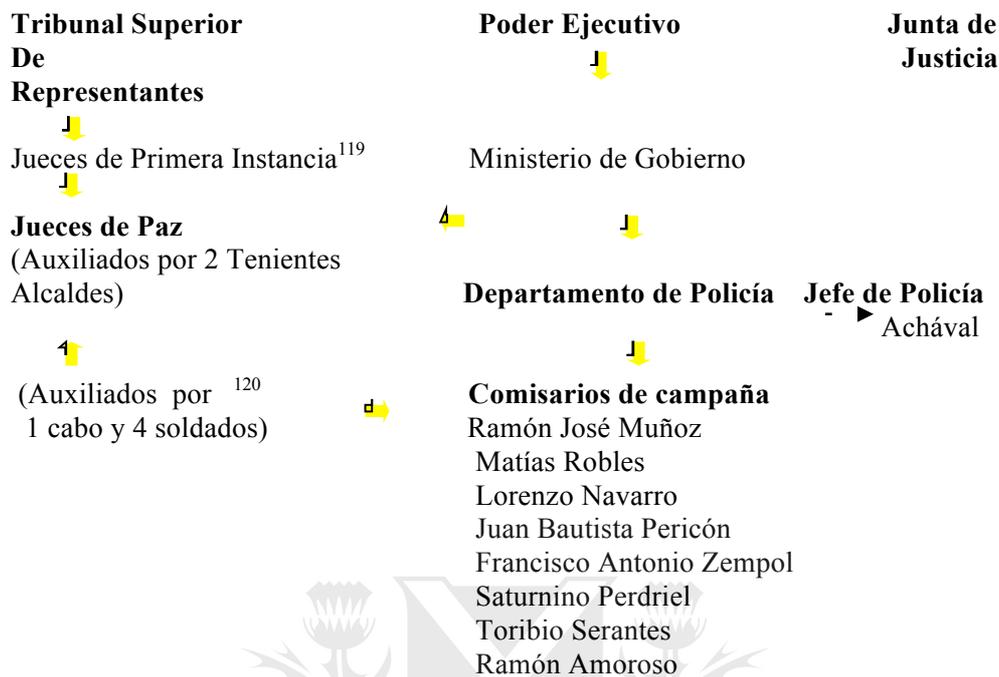
<sup>117</sup> “El juez de paz, a diferencia de los de primera instancia, era lego. El cargo recaía en particulares cuya ocupación no era la de administrar justicia. Se exigía que fuera vecino propietario y que supiera leer y escribir. Debía intervenir en litigios menores, en algunos casos como agente de la justicia letrada. Era elegido entre los de más prestigio sobre las listas elevadas por convecinos, duraba en el cargo un año. La obligación tenía carácter indelegable y era gratuita: los ingresos de estos jueces provenían de múltiples actividades en las que combinaban el comercio con la producción: pulperías, tiendas, chacras, haciendas y compras de cosechas.” Oreste Carlos Cansanello, *De súbditos a Ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires. 1810-1852*. (Bs. As.: Imago Mundi. 2003). p. 33.

Fueron nombrados veintinueve jueces por un decreto del Gobernador Rodríguez en 1822, pero no tardaron en multiplicarse, y ampliar sus funciones conforme avanzó la primera mitad del siglo XIX.<sup>118</sup> Fueron éstos los que por períodos de tiempo cada vez más prolongados, asumieron las funciones de los comisarios en la campaña, concentrando en su figura atribuciones judiciales, policiales, políticas y militares.



---

<sup>118</sup> Esta abundancia de jueces de paz no debe distraer acerca del peso que por estos tiempos comienza a tener en el presupuesto provincial el armado de una estructura policial que se amplía progresivamente conforme pasan los años y se amplían sus funciones. Así ve Osvaldo Barreneche, quien se ha dedicado al estudio de la Justicia Criminal en Buenos Aires, el surgimiento de un sistema judicial débil, debido al abandono presupuestario, pero también debido a la dependencia estrecha de las autoridades policiales, ligadas al poder político, a la hora de ejecutar sus acciones: “El presupuesto policial tenía prioridad entre las autoridades respectivas. La creación de distintos cuerpos de auxiliares policiales que trabajaban bajo la supervisión de la policía de Buenos Aires y los crecientes gastos de esta fuerza de seguridad especialmente durante las décadas de 1830 y 1840, restringieron todavía más un presupuesto judicial que nunca fue abundante.” Osvaldo Barreneche, *Dentro de la Ley, Todo. La justicia criminal en Buenos Aires en la etapa formativa del sistema penal moderno de la Argentina*. (La Plata: Ed. Al Margen, 2001). p.107 Estas cuestiones también son analizadas en: Osvaldo Barreneche, “Jueces, Policía y la administración de Justicia criminal en Buenos Aires, 1810-1850”. En Gayol y Kessler (comps), *Violencias, Delitos y Justicias en la Argentina*. (Bs. As.: UNGS-UNESCO, 2002).



Cuadro I: Organización judicial y policial en la campaña a partir de la Ley de diciembre de 1821.

A partir de estas reformas, la creación de cada partido fue acompañada por la designación de un juez de paz, multiplicándose en las siguientes décadas, conforme avanzó la expansión territorial de la provincia.<sup>121</sup> En cuanto a su relación con los comisarios de campaña, desde un comienzo se suscitaban problemas de competencia, seguramente debido a lo extenso de las funciones policiales y al escaso número que estos tuvieron en su origen. Ocho eran en total y si bien en un primer momento tuvieron una jurisdicción asignada, al poco tiempo se desarrollaron indistintamente por toda la campaña hasta su supresión en febrero de 1825 por un breve período, puesto que en junio del año siguiente se restablecieron y se amplió

<sup>119</sup> Son nombrados cinco, tres para la campaña y dos para la ciudad; pero por un Decreto del 7 de febrero de 1822, administran justicia sin distinción de jurisdicción.

<sup>120</sup> Auxilian a los jueces de paz cuando los mismos ejercen funciones de comisarios.

<sup>121</sup> Al respecto puede hacerse un seguimiento en la ya clásica obra de Benito Díaz, *Juzgados de Paz de la Campaña de la Provincia de Buenos Aires (1821-1854)*. (La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 1959).

su número a diez. Estos eran los encargados de elevar al Jefe de Policía las ternas de vecinos para ser designados en los cargos de jueces de paz y tenientes alcaldes, por lo que en los períodos en que desaparecieron de escena, fueron los propios jueces los encargados de seleccionar a sus sucesores.

Fue en estos períodos en que los jueces de paz asumieron en toda su magnitud las funciones originales de sus antecesores, en tanto encargados de todo lo referente a la causa de policía.<sup>122</sup> Dependían en su carácter de comisarios interinos, directamente del Departamento de Policía situado en la ciudad de Buenos Aires, dependiente a su vez del Ministerio de Gobierno; pero no perdían por ello sus atribuciones en todo lo referente a la justicia lega, por lo que también estaban directamente ligados al Tribunal Superior de Justicia. En la ciudad nunca desaparecieron los cargos de comisarios, que fueron seis en 1824, pero llegarían al número de veinte promediando el siglo. Sin embargo, no es más sencillo determinar aquí las dependencias, puesto que los jueces de paz de las Parroquias, trabajaron auxiliados por alcaldes de barrio y tenientes alcaldes, dependientes del Departamento de Policía.

El flamante gobierno provincial debía priorizar en su agenda la búsqueda de las más adecuadas herramientas para mantener el orden en una sociedad que hacia los inicios de la década del veinte, parecía difícil de encauzar.<sup>123</sup> Esta preocupación por adecuar los instrumentos encargados del orden a los nuevos desafíos que la autonomía provincial deparaba para el

---

<sup>122</sup> “Surge así el funcionario que ejerciendo justicia y siendo agente directo del gobierno, es su jurisdicción el que previene y el que castiga los delitos, vela por la seguridad individual, persigue al delincuente y lo remite sumariado a la capital, sirviendo en muchas ocasiones de agente ejecutor de las sentencias.”. Benito Día., *op.cit.* p. 91.

<sup>123</sup> “El orden social es un proceso dinámico, contradictorio y conflictivo. Todo lo cual nos sugiere que ya es hora de abandonar este grado de abstracción y volver a cuestiones más concretas sobre la forma en que la guerra afectó el orden social en el Río de la Plata en el proceso de formación de la nación Argentina.” Eduardo Miguez, “Guerra y orden social en los orígenes de la nación argentina 1810-1880.” En *Anuario IEHS*. Nº 18. Universidad Nacional del Centro. Tandil, 2003. p. 23.

grupo rivadaviano puede observarse en las medidas tendientes a la reorganización de los cuadros del ejército de línea y el servicio de milicias, conocidas como la *reforma militar*, con el claro objetivo de extender, controlar y defender el territorio de la provincia de Buenos Aires.<sup>124</sup>

En líneas generales, esta fue la base de la organización que tuvieron los encargados de las funciones de policía durante todo el período, inclusive durante el breve interludio presidencialista entre febrero de 1826 y agosto de 1827. En cuanto a las normas que regularon el accionar de todo este personal y aseguraron la seguridad a los pobladores bonaerenses, utilizaron toda la legislación existente, en su mayoría de origen colonial. A pesar de ello, se desprende de la lectura de las fuentes que hubo una urgencia en los responsables de asegurar la paz en el mundo rural, por contar con un código unificado que, aunque recogiera buena parte de lo anterior, aunara criterios y respondiera a las necesidades del orden político que se estaba construyendo.

Según Abelardo Levaggi,<sup>125</sup> como se demoraba la sanción de un reglamento que diera un marco legal general para toda la policía de la provincia, Joaquín de Achával (el Jefe de Policía)<sup>126</sup> se tomó la atribución de redactar las instrucciones que debían seguir en el ejercicio de sus funciones tanto los comisarios de la ciudad como los de la campaña.<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> “La Inspección General de Guerra poseyó entonces la capacidad de movilizar todas las tropas, fueran estas de línea o de milicias. Esta sencilla decisión le permitió al Gobierno obtener el monopolio del poder militar, que completó con el mando sobre la policía, en manos del Ministro de Gobierno.” Cansanello, *op.cit.* p.76.

<sup>125</sup> Levaggi, *op.cit.* p.380.

<sup>126</sup> Este cargo, creado solo un año antes, responde al proyecto rivadaviano. Achával, hasta asumir esta responsabilidad era diputado en la Sala de Representantes, dedicado al área de la policía.

<sup>127</sup> Debemos aclarar que en la mayoría de los casos es el Juez de Paz el encargado de hacer cumplir el reglamento, puesto que cabe recordar que, frente a veintiocho Jueces de Paz, nos encontramos con solo ocho comisarios para toda la campaña, sin mencionar que hay lugares que solo cuenta con el Comandante del Fuerte. El problema, en realidad se suscita en los lugares en los que conviven varias autoridades, por lo que el tema de las competencias entre ellos será algo que estará presente durante todo el período.

Finalmente, comenzó a regir un reglamento dividido en instrucciones para comisarios de ciudad y de campaña.

La norma quedó sancionada en un cuerpo de dieciséis artículos bajo el título de *Instrucciones para los comisarios de campaña* y otro del mismo tenor dirigido hacia los Comisarios de ciudad. En 1825 apareció el *Manual para los Jueces de paz de Campaña* que, basándose fundamentalmente en las Instrucciones, perduró con pocas modificaciones hasta la separación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires de la Policía de la Ciudad en 1880. Estas normas estaban relacionadas fundamentalmente con cuestiones propias del gobierno municipal, es decir, de la *baxa policía*.

Pero también quedó a cargo de estos funcionarios la *alta policía*, en tanto encargados de perseguir y castigar delincuentes, defendiendo a los vecinos ...no solo contra los infieles de que estamos amenazados diariamente, sino también para estar a cubierto de cualquiera partida de facinerosos ó de desertores que conciban ó intenten el proyecto de saquear este vecindario...<sup>128</sup> Por eso, ante las demandas de los habitantes de la campaña por mayor seguridad, fundamentalmente por los robos de los que eran víctimas, se determinó que mientras no hubiera una cárcel provincial y se estableciera la legislación correccional, se facultaba a todos los jueces de paz de la campaña para aplicar la pena de azotes a los ladrones que se aprendieran infraganti.<sup>129</sup>

En los primeros años de la década del veinte se establecen las principales características de las funciones policiales que se van a mantener durante todo el período que comprende este trabajo, observándose en las mismas numerosos rasgos de antiguo orden. Entre las más antiguas y las más importantes de estas funciones, se encontraba el control de los padrones de la población en general y de los integrantes de las milicias en particular,

---

<sup>128</sup> Según consta en una nota enviada al Ministro Rivadavia, por el Juez de Primera Instancia Mariano Andrade, en 1822. AGN. Sala X. 12.8.7.

<sup>129</sup> AGN. Sala X. 12.10.1

así como la fiscalización de la concurrencia de estos a las Asambleas Militares.<sup>130</sup> También debían dar cuenta de los nacimientos y defunciones de los habitantes de sus respectivas jurisdicciones ante el gobierno provincial.<sup>131</sup> Estas competencias se ampliaron en el período de Rosas, incluyendo en los partes al gobierno en Buenos Aires, las mudanzas de domicilio que efectuaban los miembros de la milicia activa.<sup>132</sup>

Todo lo concerniente a los negocios, al comercio entre los habitantes de la provincia, desde la habilitación de los comercios, el abasto, precios, pesos y medidas, así como específicamente la supervisión sobre el tráfico de ganado a partir del control de las marcas, fueron competencias de los *Jueces de paz y encargados de comisaria*.<sup>133</sup> Desde 1836, en dependencia directa con el jefe de Policía, debieron controlar los precios del abasto de carne y pan, así como encargarse del cobro de las multas correspondientes a los infractores de sus distritos.<sup>134</sup> Fueron también los encargados de evitar el tráfico ilegal de mercancías en sus jurisdicciones, como la venta de barriles de aguardiente fruto del contrabando,<sup>135</sup> si bien entre los productos comercializados en la campaña o en tránsito para ser ofertados en la ciudad,

---

<sup>130</sup> A partir de un Decreto de octubre de 1845, citado en Ercilio, *Colección de Leyes y Decretos militares. 1810 á 1896*. (Bs. As.: Compañía Sud-Americana de Billetes de banco. Bs. As.: 1898). Tomo I. p. 608. Así mismo, se encuentran documentos como el que sigue: *El Juez de paz de la parroquia de Valvanera de la Encarnación...con fecha de ayer acompaña dos relaciones de los individuos que con aviso y sin el han faltado al ejercicio militar que ha tenido lugar el día 8 del corriente mes....* AGN. Sala X. 18.3.3.

<sup>131</sup> Son los Jueces de Paz de la campaña, en su desempeño como Comisarios, y los de la ciudad, los que deben enviar periódicamente al gobierno una lista de los nacimientos y defunciones de sus jurisdicciones, por supuesto, previamente suministradas por el párroco local. AGN. Sala X. 17.2.1.

<sup>132</sup> Por un Decreto del 26 de enero de 1830, *los individuos de la milicia no podrán mudar de domicilio sin dar cuenta previamente al Mayor del Cuerpo á quien presentaran una papeleta de los Alcaldes de Barrio con el visto bueno de los Comisarios de la sección*. En Domínguez. *op.cit.* p. 501. A partir de esta disposición, que rige tanto para ciudad como para campaña, abundan en las fuentes los partes de los comisarios y/o Jueces de Paz, dando cuenta del cambio de domicilillo de los milicianos a su cargo. AGN. Sala X. 17.2.1; 18.3.3; 43.8.8.

<sup>133</sup> AGN. Sala X. 43.8.8.

<sup>134</sup> Decreto de septiembre de 1836. Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires (en adelante AHPBA). Juzgados de Paz. San Andrés de Giles. 1831-1855. 39.2.22.

<sup>135</sup> Índice del Archivo del Departamento General de Policía desde el año de 1831. Tomo 2, (en adelante Índice). Comunicaciones de Autoridades de campaña. Año de 1831. p. 82.

evidentemente el ganado ocupó un lugar relevante. Por ello el control sobre el registro de las marcas de los hacendados fue de capital importancia y los encargados de conducirlo debieron mostrar ante la autoridad competente una guía de campaña sujeta a controles cada vez más estrictos.

### El control de la identidad federal

Juan Manuel de Rosas se hizo cargo de la conducción de la provincia de Buenos Aires el 6 de diciembre de 1829. En enero de 1830, tomó la decisión de multiplicar el número de comisarios de policía de campaña, que hasta ese momento no superaban los diez y en 1832 fijó su jurisdicción en un distrito fijo.<sup>136</sup>

Con oscilaciones, el número de jueces de paz de campaña, que en un principio ascendía a veintinueve, había ido disminuyendo conforme avanzaba la década del veinte. A pesar de estar formalmente garantizada la existencia de los comisarios, muchos jueces de paz estaban a cargo de sus funciones. Como estos cargos no eran rentados, por ser considerados una carga pública, el gobierno dispuso que mientras se encontraran sirviendo como comisarios de campaña (cargo que sí era rentado), los encargados de la justicia lega debían gozar de esa retribución.<sup>137</sup> Son numerosos los testimonios que dan cuenta de esta realidad, y de una suerte de

---

<sup>136</sup> *...En consecuencia y habiendo dispuesto su E últimamente que le desempeñe la comisaria en el solo territorio de su juzgado se le remite también para que sirviéndole de modelo se siña a él en los partes bimestres que debe pasar en conformidad a lo que se le ha prevenido en nota por separado.* Circular del 1 de enero de 1832. AHPBA. Juzgados de Paz 1831-1855. 39-2-2.

<sup>137</sup> Índice. Documentos Oficiales del año 1831. Ministerio de Gobierno. p. 6.

reacomodamiento permanente en los destinos de los comisarios,<sup>138</sup> con la consiguiente reasignación de sus haberes.<sup>139</sup>

Esta tendencia se va afirmando con fuerza en los años que restan hasta la desaparición definitiva de los comisarios de campaña en 1835, proliferando las disposiciones del gobierno ordenándole a comisarios para que entreguen su cargo al juez de paz de su jurisdicción con la partida celadora correspondiente.<sup>140</sup> Por ello, conforme avanza la década del treinta, *Juzgado de Paz y Comisaría*, al igual que *Juez de Paz y Comisario*, comenzaron a ser expresiones usadas en la documentación oficial, reflejando fehacientemente la manera en que funcionaban los distritos de la provincia.

Hacia 1833 y 1834, había todavía partidos que figuraban con comisarios como autoridad a cargo, además del juez de paz,<sup>141</sup> pero tan solo un año más tarde y coincidentemente con el segundo gobierno de Rosas,

---

<sup>138</sup> *Resuelve el Gobierno que el Comisario de Pergamino no debe volver á aquel destino, y que en consecuencia se le emplee en esta Ciudad, para que continúe sus servicios.* Índice. Documentos oficiales del año de 1831. Ministerio de Gobierno. p. 7.

<sup>139</sup> *Contesta el Gobierno á la consulta del Gefe de Policía que: debiendo considerarse removidos de sus empleos los Comisarios de Campaña, cuyas Comisarias desempeñan los Jueces de paz, no tienen derecho á sueldo alguno.* Más adelante podemos observar, por ejemplo... *Acepta S.E. el Sr. Gobernador en Campaña, las renunciaciones de los Comisarios de las Secciones de San José de Flores y la de Ranchos, ordenando que los Jueces de Paz respectivos, se reciban de las partidas y archivos, que dejan dichos Comisarios; Dispone S.E. el Sr. Gobernador en campaña, se ordene al Comisario de la Ensenada, entregue interinamente la Comisaría al Juez de Paz del Partido, y baje á la Ciudad á presentarse al Gefe de Policía, quien le dará ocupación mientras se esclarezca, si el expresado Comisario cumple ó no como corresponde con los deberes de su cargo; Ordena el Gobierno quede encargado de la Comisaría de la Magdalena el Juez de Paz de la misma, que dejó abandonada el Comisario D. Pablo Echavarría que la desempeñaba.* Índice. Documentos Oficiales del año de 1831. Ministerio de Gobierno. pp. 16,19,20,27.

<sup>140</sup> *El Gobierno nombra Juez de Paz y Comisario de San Fernando á D. Demetrio Villarino, en reemplazo de D. Juan de Ezeyza., o más adelante: Aprueba el Gobierno la elección hecha por el Gefe de Policía, en la persona del Alcalde D. Rosendo Olmos, para desempeñar el Juzgado de Paz y Comisaría de San Pedro, en reemplazo del individuo que ocupaba ese empleo.* Índice. Documentos oficiales del año de 1832. Ministerio de Gobierno. pp. 106, 107.

<sup>141</sup> Por ejemplo, Matanza, San Antonio de Areco, Quilmes, Morón, San Pedro, Pilar, Monsalvo, Salto, Conchas, Ensenada, San Isidro, Cañuelas, San Nicolás, San Andrés de Giles, Villa de Luján, San José de Flores, Merlo, Ranchos, entre otros partidos, conservan además del Juez de Paz, la figura de un Comisario. Índice. Comunicaciones de Autoridades de Campaña. Año de 1833. pp. 149,150,177,178,179.

desaparecieron de la escena y los jueces de paz asumieron sus funciones. Estos conservaron los dos cargos y en algunos casos también fueron comandantes del fuerte de su jurisdicción. juez de paz, comisario y comandante del fuerte, tal fue el caso de Manuel Copdevila, sucedido por un período de varios años en las mismas condiciones por Pedro Rosas y Belgrano en Azul, en los comienzos de la década del cuarenta.<sup>142</sup> En los lugares en que había asentado un fuerte, particularmente en la frontera, las autoridades civiles convivían con las militares y en algunos casos, como en el arriba mencionado, dichos cargos se superponían.<sup>143</sup> Las mismas personas desempeñaban funciones diferentes, y no solo en la cúspide de las autoridades locales: en el otro extremo, los mismos individuos, milicianos o integrantes del ejército de línea, pasaban indistintamente a cumplir servicio en cuerpos de policía y de ejército, según se presentaban las necesidades de recluta del gobierno provincial.<sup>144</sup>

Hacia 1835 en las Comunicaciones de las Autoridades de Campaña, muchos de los distritos que un año antes aparecían bajo la figura de un comisario, estaban ahora solo a cargo del juez de paz,<sup>145</sup> aunque nunca perdieron su estatus de comisarías: *Juzgado de Paz* y *Comisaría*, como era el caso de Arrecifes.<sup>146</sup> De hecho, los sueldos para su personal y gastos de

---

<sup>142</sup> AHPBA. Juzgados de Paz 1839-1842. Azul. 39-1-1.

<sup>143</sup> Al respecto Canciani, Leonardo Daniel, *Frontera, militarización y política armada la Guardia Nacional de campaña de Buenos Aires durante el proceso de construcción del Estado Nacional (1852-1880)* (Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de la Plata. La Plata, 2015).

<sup>144</sup> Aunque en referencia a los vecinos, capitalistas y ciudadanos, es de ayuda para comprender este fenómeno el siguiente comentario: “Distintas voces que nombran a las mismas personas. Voces que además reflejan la complejidad de aquellas sociedades que están desandando el camino del antiguo régimen y reflejan en el ámbito jurídico-administrativo ese fenómeno.” Sergio Cercós, “La campaña bonaerense en el período federal y la construcción de la política.” *Cuadernos de Historia Regional*. 20-21. Universidad Nacional de Luján, 2000. p. 156.

<sup>145</sup> Específicamente a: San José de Flores, Pilar, San Fernando, Morón, Quilmes, Bahía Blanca, Villa de Luján, San Antonio de Areco, Chascomús, San Isidro, Arrecifes, Navarro, Magdalena, Monte, Guardia de Luján, Dolores. Índice. Comunicaciones de Autoridades de Campaña. Año de 1835. pp. 204 a 209.

<sup>146</sup> AGN. Sala X 17-2-1.

funcionamiento eran pagados a través del *Comisario Cajero pagador de Policía*, dependiente directamente del *Gefe del Departamento Gral de policía*,<sup>147</sup> y más allá de la desaparición de la persona física del comisario, como ya se ha afirmado, se seguía abonando un sueldo a aquel que quedaba encargado de dicha función,<sup>148</sup> a la vez que cuando se trataba de atribuciones propias de policía, era el juez de paz como comisario el que daba cuenta de sus acciones ante el gobierno de Buenos Aires.<sup>149</sup>

Fue cada vez más frecuente encontrar la denominación *El Juez de Paz encargado de la Comisaría*<sup>150</sup> en partidos como San José de Flores, Conchas y Morón, entre muchos otros, aunque las listas de revista remitidas periódicamente al Departamento de Policía siguieran figurando durante todo el período a cargo de las Comisarías de Campaña.<sup>151</sup> Al comenzar la década del cuarenta, la denominación de comisario para la campaña prácticamente se había perdido, aunque no sus atribuciones policiales.<sup>152</sup>

---

<sup>147</sup> AGN. Sala X. 43-8-8. En el mismo documento figuran para diciembre de 1835 las siguientes comisarías: San Isidro, San Pedro, Matanza, San Antonio de Areco, San Andrés de Giles, Pilar Pergamino, Arrecifes, Ranchos, Dolores, Fortín de Areco, Cañuelas, Morón, Guardia de Rojas, Chascomús, Guardia de Luján, Navarro, Guardia del Monte, Ensenada, Quilmes, San José de Flores, San Fernando, Villa de Luján, Guardia del Salto, San Vizente Y Lobos. En el mismo legajo, para el mismo año, pero en otras listas de revistas, también figuran: San Nicolás de los Arroyos, Baradero, Exaltación de la Cruz., Puerto del Tigre, Bahía Blanca, Magdalena, Monsalvo, Patagones, Azul.

<sup>148</sup> Índice. Notas del Gobierno. Año de 1836. pp. 229 y 230.

<sup>149</sup> *Comunica el Comisario de Arrecifes, que el flete de la carreta en que fue conducido preso el individuo Felix Saavedra, importa la cantidad de 25 pesos moneda corriente; Informa el Comisario de las conchas, sobre la demanda interpuesta por Da. Petronila Mayer, contra Da. Felipa Gomez, por insultos que esta hizo á una hija de aquella; Da Cuenta el Comisario de Navarro haber muerto en pelea mutua, los vecinos de ese Partido, D. Felipe Pereira y D. Mariano Palacios; Da cuenta el Comisario de Quilmes haber sido asesinado Avelino Suarez, por Jose Avila Cochengo que logró fugar; Contesta el Comisario del Fuerte Azul, haber recibido y fijado en los parajes más públicos, las sentencias pronunciadas contra los reos de Barranca-Yaco.* Índice. Notas de los Comisarios y Autoridades de Campaña. Año 1837 á 1839. pp. 328 a 331.

<sup>150</sup> AHPBA. Juzgados de Paz. Zona Norte. 39-4-39 A

<sup>151</sup> En abril de 1839, figuran las mismas comisarías que en 1835, puesto que su número recién sufrirá modificaciones con la reforma administrativa que sufrirá el sur de la campaña después del Levantamiento de los estancieros en octubre de 1839- AGN. Sala X. 17-2-1.

<sup>152</sup> *Da cuenta el Juez de Paz de Morón que la única ocurrencia habida en el mes próximo pasado en la jurisdicción á su cargo es la de haber sido asesinado José Santos de la Torre, por el inglés Guillermo Grien; Comunica D. José María Hidalgo haberse recibido interinamente del juzgado de Paz y Comisaría de Bahía Blanca, hasta la resolución*

Desde mediados de la década del treinta hasta comienzos de la década del ochenta, cuando se creó la Policía de la Provincia de Buenos Aires, los jueces de paz fueron comisarios de policía en la campaña bonaerense, en tanto encargados de las funciones policiales, en concordancia con las atribuciones originarias de los que fueron sus antecesores durante el período colonial, los alcaldes de hermandad. De manera que menesteres como levantar padrones, contar personas o clasificarlas, no fueron cuestiones novedosas para estos funcionarios. Cuando Rosas asumió por segunda vez la conducción de la provincia, cobraron nuevo significado, fundamentalmente después de la difícil coyuntura política entre 1839 y 1840. Por eso es importante detenerse en las atribuciones y obligaciones que estos funcionarios tenían a la hora de mantener el control sobre la población de la campaña, teniendo en cuenta que las mismas estaban sesgadas por un objetivo político insoslayable, el control de la identidad federal.

El cobro de impuestos, particularmente el de la contribución directa, los convirtió en una pieza fundamental del engranaje recaudador de un régimen siempre urgido por la necesidad de mantener tropas militares para los múltiples frentes de batalla, internos y externos que se generaban continuamente.<sup>153</sup> Fueron los indicados para recaudar en el seno de la comunidad a la que pertenecían, preferentemente de aquellos vecinos que no

---

*superior, por haber sido asesinado por una partida de Indios, el Juez en propiedad D. Pablo Acosta; Comunica el Juez de Paz de Chapaleufú, haber fugado el individuo paraguayo N. Segovia, por haber asesinado á Da. Juana Jiménez, según declaración de la hermana de esta Da. Mercedes Jiménez; Remite el Juez de Paz de Quilmes al jóven Manuel Flores, por órden y á disposición de la Policía. Índice. Notas de los Comisarios de Secciones de Ciudad y Jueces de Paz de Campaña. Año 1840 y 1841. pp. 363 a 369.*

<sup>153</sup> *Formulario a que deben arreglarse los Jueces de Paz de los Partidos de Campaña, en el asiento de las partidas de Contribución directa dispuesto en cumplimiento del art 5º de la Ley de abril de 1839. AHPBA. Juzgados de Paz. Azul 1839-1842. 39-1-1 A. Para ver la incidencia de esta presión impositiva en los acontecimientos políticos de octubre de 1939, recomendamos: Jorge Gelman, "La rebelión de los estancieros contra Rosas. Algunas reflexiones en torno a los libres del sur de 1939." En *Entre pasados*, Nº. 22. Bs. As. 2002; del mismo autor, *Rosas bajo fuego. Los franceses, Lavalle y la Revelión de los estancieros*. (Bs. As.: Sudamericana. 2009).*

podieran demostrar una adhesión certera a la causa federal, todo tipo de productos necesarios para la manutención de los ejércitos.<sup>154</sup> No solo contribuyeron a la manutención de éstos, también de los *indios amigos*, particularmente en aquellos distritos sureños que se encontraban más próximos a las tolderías asentadas dentro del territorio provincial.<sup>155</sup> Fue destacada su intervención en el proceso electoral, parte indispensable de la parafernalia que otorgaba legitimidad a un régimen que no solo podía sostenerse por la violencia;<sup>156</sup> sin obviar las demás funciones que tradicionalmente los ocupaban dentro del ámbito de la *baxa policía*, como abasto, control de marcas, pesos y medidas, aseo, caminos, etc. El control sobre el juego, el uso de armas blancas, así como la represión de los delitos, no escapaban al ámbito de sus competencias, aunque la desertión era el delito que encabezaba la lista de prioridades y, unido a la presión reclutadora consumía gran parte de las energías de los *jueces comisarios*.

Durante todo el período, los partes de los jueces de paz, tanto en ciudad como en la campaña, daban cuenta al Departamento de Policía hasta de la más mínima mudanza de los milicianos enrolados en su jurisdicción.<sup>157</sup>

---

<sup>154</sup> Nos referimos a los conflictos internos de la propia provincia (por ejemplo, la sofocación de la rebelión de 1839, a los conflictos generados con fuerzas opositoras al régimen de otras provincias, y por supuesto a los dos bloqueos realizados por potencias extranjeras. Los testimonios al respecto son numerosos, pero a modo de ejemplo podemos decir que en 1845, *El Juez de Paz y Comisario de San Andrés de Giles D. Pedro A. Rodríguez* debe auxiliar el *Comandante en Jefe accidental de la Division del 6<sup>a</sup> Regimiento* con asiento en Salto con *cuatrocientas reces de ese partido...AHPBA. Juzgados de Paz. San Andrés de Giles. 1831-1855. 39-2-22.*

<sup>155</sup> *El Juez de Paz y Comandante accidental del Fuerte de Azul*, en enero de 1840, *Ha recido del hacendado Dn Jose Balcarse...veynte yeguas con que ha auxiliado para proveer a la manuntencion de los Indios amigos de Tapalqué por diez pesos cada una de cuenta del Estado.* AHPBA. Juzgados de Paz. Azul 1839-1842. 39-1-1 A.

<sup>156</sup> *Debiendo proceder el Domingo 9 de Diciembre del corriente año en la 7<sup>o</sup> Seccion de Campaña compuesta de los partidos de San Antonio de Areco, Fortín de Areco y Giles á la eleccion de un diputado que le corresponde para integrar la vigésima septima legislatura...* AHPBA. Juzgados de Paz. San Andrés de Giles. 1831-1855. 39-2-22.

<sup>157</sup> Como se le informa por ejemplo a Juan Moreno, *El Juez de Paz encargado de la Comisaría de San Andrés de Giles...* en septiembre de 1850, sobre *...el ciudadano Dn Mariano Alegre que se hallaba prestando sus servicios en la fuerza del Juzgado de Paz de la Parroquia de la Piedad pasa a domiciliarse al partido de su cargo por cuyo motivo deberá ser enrolado en la fuerza de su mando debiendo U pasar el correspondiente aviso*

Además de la población miliciana, que como la población en general, parecía difícil de fijar en un domicilio, los *jueces comisarios* debían remitir periódicamente al Jefe de Policía las *Listas de Revista*, en las que debían consignar a todos aquellos que prestaban servicios en su juzgado, los que concurrían a las asambleas militares, los que se encontraban exceptuados con aviso justificado, o los que no se reportaban y por ello se los había declarado desertores.<sup>158</sup> Estas listas de revista de la milicia activa incluía los siguientes datos acerca de los individuos que componían estos cuerpos: clases (sargento, soldado, etc.) nombre, patria (*Cordova, Bs Ay, Entrerrios, Chile, etc.*) domicilio, estado (casado, soltero), años, color, ojos, nariz, boca, pelo y señas particulares.<sup>159</sup>

Este control sobre los milicianos se extendía a la población en general,<sup>160</sup> como parte de antiguas atribuciones de la causa de policía. Hacia mediados de la década del treinta, se evidenció un incremento sostenido de estos mecanismos, así como una utilización política por parte del régimen,

---

*a este Departamento tan luego como le halla verificado...AHPBA. Juzgados de Paz 1831-1855. San Andrés de Giles. 39-2-22.*

<sup>158</sup> *El Juez de Paz encargado de la Comisaría... Del fuerte de Azul en enero de 1840, enviaba al Gefe de Policia Berdardo Victorica...por cuadruplicado las listas de revista de la partida de su mando correspondiente al presente mes de la fecha. Lo que no le impedía con la misma fecha, como El Juez de Paz y Comandante Accidental remitir al Señor Inspector y Comandante General de Armas General Dn Agustin Pinedo...por cuadruplicado las listas de revista de los Piquetes Guardia Argentina y Artilleria acantonados en este punto, y de los dos de Milicias del Escuadrón de este Fuerte qe estan en actual servicio correspondientes todas al presente mes de la fecha. AHPBA. Juzgados de Paz. Azul. 1839-1842.*

<sup>159</sup> *Ibidem.*

<sup>160</sup> Decreto fechado en Mayo de 1836: *Art.1º- Los Jueces de Paz de la Ciudad y Campaña procederán a formar un padron exacto en sus respectivos distritos de los habitantes que ellos comprendan, determinando en la ciudad el nombre de la calle, el dueño de la casa, su apellido u numero de ella hasta donde se hallen nombradas, y donde no estuviere el numero de los cuarteles; y en la campaña la denominación de los partidos en que residan los individuos empadronados con expresión igualmente del nombre y apellidos de cada uno de los dueños de estancia, Chacra o casa...Art4º- En adelante todos los años, excepto el entrante de 1837 quedan obligados los jueces de paz de la Ciudad y Campaña a formar igual padrón dando principio del 1º al 5 de Enero. Art 5º- Para que haya la debida uniformidad en la formación del padron se pasará a los jueces de paz de la ciudad y campaña por el Departamento de Gobierno, los pliegos en que debe escribirse. AHPBA. Juzgados de Paz. 1831-1855. 39-2-22.*

obsesionado por mantener el control sobre sus habitantes, en una sociedad de antiguo orden en donde el carecer de domicilio fijo o el simple transitar era descripto como delito. Desde la década del veinte se venía reforzando la facultad que ya poseían los funcionarios policiales de reclutar *los vagos al servicio de las armas ó á los trabajos públicos*,<sup>161</sup> manteniendo claramente la distinción para los vecinos, reafirmada en cada una de las normas que se emitieron durante la década posterior.<sup>162</sup>

Todos los individuos aprendidos, salvo que cumplieran con los requisitos arriba descriptos, u orden expresa del gobernador,<sup>163</sup> debían ser remitidos a la ciudad de Buenos Aires, para ser puestos a disposición del Jefe de Policía, acompañados de su debida clasificación.<sup>164</sup> Constaba absolutamente todo lo relacionado con el sujeto y las causas de su detención, pero fundamentalmente su adhesión o no a la causa federal. Estas

---

<sup>161</sup> Decreto. Buenos Aires, Abril de 1822: Destinando los vagos al servicio de las armas ó á los trabajos públicos. En Dominguez, *op.cit.* p. 332,333.

<sup>162</sup> AHPBA. Juzgados de Paz. 1831-1855. 39-2-2. Cabe aclarar que este tipo de reglamentación, en donde se les da un tratamiento especial a los vecinos, no es original y la encontramos con la misma redacción en otras oportunidades. Al respecto: Cercós, *op.cit.* pp. 150,156.

<sup>163</sup> A partir de su segundo gobierno, es frecuente encontrar en la documentación, sentencias firmadas de puño y letra de Rosas: "*Habiendo sido fusilados los desertores Ambrosio Lopez, Francisco Veron, Feliciano Almiron y Anselmo Aquino, archívese la presente nota.- J. M. de Rosas. Índice. Ordenes Superiores. Año de 1837. p.269.*

<sup>164</sup> *Fulano de tal. Treinta años (ó los que tenga); descalzo, es sano (o enfermo de lo que fuere); no es borracho (o es borracho si lo fuere); porteño (cordobés o lo que fuere); hace tantos años que vino de Córdoba (o de donde fuere si no es porteño); peon de campo, domador, ó no sabe domar, sabe andar a caballo ó no sabe, carpintero, albañil, ... domicilio en tal parte; sabe leer o escribir... no pertenece a cuerpo alguno (y si pertenece se dirá) sargento, cabo, ó soldado, desertor si lo es, de línea o milicia (según sea)...hijo de fulano de tal y de fulana de tal; soltero, casado o viudo; color el que tuviese pelo...es hombre de pueblo o de campo; viste (se expresarán las prendas de vestuario que traiga el preso); si tiene divisa y cintillo federal ó no, si es calzado o descalzo, y si usa bota de potro, zapato o bota fuerte; es remitido por tal causa; preguntado por la causa de su posición dijo: )lo que exponga el preso) después de muy bien interrogarlo; preguntado si puede emborracharse si tienemala ó buena bebida, si lo hace con frecuencia, y si le da por pelear, cuando toma ó nó, contesto. Aquí también la contestación después de muy escrupulosamente interrogarlo; servicios prestados a la Santa Causa Nacional de la Federación (se expresarán los que tuviese) En caso de no tener ninguna se expresaran las causas porque no las tenga...* Estos son algunos fragmentos de una circular enviada por el gobierno a los juzgados de paz, con un modelo de clasificación con las que debían acompañar a los presos remitidos a Buenos Aires. AHPBA. Juzgados de Paz. 1831-1855. 39-2-2.

clasificaciones se incrementaron considerablemente en el segundo gobierno de Rosas y entre fines de 1839 y 1841 invadieron la documentación oficial, coincidiendo con el período más álgido de los conflictos políticos suscitados a partir de la conjuración de Mazza, la sublevación de los Libres de Sur y la campaña del General Lavalle.

Desde mediados de la década del treinta se manifestó una preocupación notable por contabilizar a la población de la provincia. Este énfasis por contar a los habitantes, así como de clasificarlos, no fue una nueva atribución policial fruto del régimen rosista. Como se ha señalado, el control sobre los padrones fue una de las más antiguas funciones de la causa de policía. Como muchos otros instrumentos heredados de las administraciones anteriores, fue dotado de nuevos significados para servir formidablemente a uno de sus preocupaciones más apremiantes: el control sobre la identidad federal de los bonaerenses, incrementándose o disminuyendo al ritmo de los avatares políticos y de las amenazas internas y externas a la estabilidad de su gobierno.<sup>165</sup> Los jueces de paz, en tanto encargados de las funciones de policía, llevaron a cabo esta tarea en la campaña, valiéndose de mecanismos perfectamente legales, para ejercer el control y asegurar la perduración de Rosas en el poder.<sup>166</sup> La documentación

---

<sup>165</sup> “El estado rosista constituyó siempre una configuración de poder marcadamente inestable. En interior de la provincia de Buenos Aires, el orden conquistado por el rosismo, así como su propia posición hegemónica, debería enfrentar una amenaza permanente de renovada disgregación: situación que presentaba la particularidad paradójica de que su perduración en el poder reposaba justamente sobre la continuidad de ese contexto de precariedad. Y efectivamente, fuera de momentos relativamente cortos de sosiego, la rebelión y la guerra civil constituyeron un peligro siempre latente en el interior de la provincia, por lo cual los peligros de “normalización” de su gobierno, aún en la circunscripción regional, que era su base más firme de poder, demostrarían ser relativamente transitorios.” Jorge Myer, *Orden y Virtud. El discurso republicano en el régimen rosista*. (Bs. As.: Universidad Nacional de Quilmes. 2002). p. 20.

<sup>166</sup> En referencia al ejercicio de las elecciones durante el período, Marcela Ternavasio, observa: “El rosismo utilizará la noción de legalidad para consolidar el ejercicio de una autoridad que negaba la división de poderes y la de legitimidad para ratificar a través de elecciones canónicas un mandato que sería siempre renovado. Todo el régimen rosista se montó sobre gran parte de las leyes fundamentales sancionadas durante la “feliz experiencia rivadaviana”, pero transformando el signo de aquella institucionalización.” Marcela

oficial se vio literalmente inundada hacia 1839 por listas interminables con las relaciones *...de individuos destinados al servicio de las armas por salvajes unitarios...*,<sup>167</sup> y las clasificaciones de aquellos acusados de conspirar contra la causa federal.<sup>168</sup>

La intensidad de la identidad federal de las personas, así como las diferentes maneras de ejercerla,<sup>169</sup> fue una preocupación permanente del gobierno e insumió buena parte del tiempo y de las energías de sus funcionarios,<sup>170</sup> al tiempo que se extremaban las medidas al calor de los acontecimientos políticos:

*Relación de Unitarios que deben ser espiados, y otros aprehendidos y remitidos á la Cárcel Pública... Al doctor Cernadas, se le prevendrá que no puede usar la divisa federal, y que marche en el término de tres días desterrado á la estancia de D. Juan J. Viamonte, de la*

---

Ternavasio, "Entre la deliberación y la autorización. El régimen rosista frente al dilema de la inestabilidad política". En Goldman y Salvatore, *op.cit.* p. 161.

<sup>167</sup> Índice. Órdenes Superiores. Año de 1840. p. 335.

<sup>168</sup> Y la lista interminable seguía: *Mariano Monterroso-Patria, Montevideo-Edad, 48 años. No ha prestado servicios á la causa de la Federación. Fue remitido de Morón como salvaje unitario, en 27 de Noviembre del año próximo pasado. Juan José Sandoval-Buenos Aires-51 años. No ha prestado servicios á la Federación. Es unitario hablantín. Juan José Sanjinés-Buenos Aires-16 años. No ha prestado servicios á la Federación. Es de chaqueta. Sirviente de la imprenta del "Diario de la Tarde", de donde lo han despedido por unitario. Ignacio Fernandez-Buenos Aires-60 años. No ha prestado servicios á la Federación. No usa vigote. Es salvaje unitario conocido por tal. Siempre anda acompañado y visita á salvajes unitarios. Eduardo Balvastro-Buenos Aires- 24 años. No ha prestado servicios á la Federación. Es uno de los que se reunían en casa del salvaje unitario José M Echandia, á hablar contra el Gobierno y los federales. Francisco Armero-Buenos Aires-38 años. Fue oficial de Abastecedores, y dado de baja por haberse pasado á los unitarios en el 33, y andar escondido desde que se ha empezado á aprehender aquellos para que pongan personeros. Es de chaqueta unitario* Índice. Órdenes Superiores. Año de 1840. p. 335 y 345.

<sup>169</sup> "La "causa federal" esperaba de los "ciudadanos" diversos tipos de adhesión. "Ser federal" implicaba a veces lucir como federal, otras expresarse como federal y, con mayor frecuencia, contribuir como federal, por medio de servicios personales u o donaciones de bienes." Ricardo Salvatore, "Expresiones federales: Formas políticas del federalismo rosista." En Goldman y Salvatore: *op. cit.* pp. 192.193.

<sup>170</sup> *Nota de la Secretaría del Exmo. Señor Gobernador en Campaña ordenando al Gefe de policía llame á su presencia á D. Victor Fernandez y á un hijo del Escribano Castellote, y les haga entender; que otra vez que se ocupen en esparcir noticias alarmantes como lo han hecho en la Villa de Luján, ó se presenten en cualquier otro punto en junta de Unitarios, se harán acreedores á la corrección severa que el Gobierno dispondrá, sin ninguna consideración.* Índice. Documentos oficiales del año de 1831. Ministerio de Gobierno. p.7.

*que no podrá alejarse á mas de dos cuadras, ni podrá tampoco tener correspondencia ni por escrito ni de palabra con persona alguna, sea la clase ó condiciones que fuere, sin previa órden superior...*<sup>171</sup>

Frecuentemente aparecían normas y circulares para los *jueces comisarios*, a fin de que pudieran cumplir eficientemente con esta tarea. Se les ordenaba separar de su puesto a los alcaldes y tenientes alcaldes que no fueran federales.<sup>172</sup> Además, todos los empleados civiles o militares que gozaban de sueldo del Estado debían usar un distintivo de color punzó colocado visiblemente sobre el pecho en el costado izquierdo.<sup>173</sup> Esta obsesión por forzar la demostración de adhesión a la causa federal se extremaba para los funcionarios policiales, encargados de hacer cumplir toda esta normativa. Por ello, y para asegurarse de su fidelidad, los aspirantes a ocupar dichos cargos debían tener entre sus antecedentes pruebas fehacientes de su servicio a *la causa Nacional de la federación*.<sup>174</sup> En los nombramientos se debía dar cuenta de sus cualidades de federal neto y de su servicio en el ejército del gobernador.<sup>175</sup> Se llegaba al extremo de reprender o dar de baja a algún funcionario si se lo veía vestido con colores celestes o verdes, que a diferencia del rojo, no manifestaban signos de adhesión a la causa.<sup>176</sup>

Hacia al año de 1839, la conflictividad política se incrementaba al mismo ritmo que aumentaban los controles, fundamentalmente luego de la

<sup>171</sup> Índice. Órdenes Superiores. Año de 1840. p. 341.

<sup>172</sup> Índice. Documentos oficiales del año de 1833. Ministerio de Gobierno. p. 128.

<sup>173</sup> Índice. Documentos oficiales del año de 1834. Ordenes superiores y varios asuntos. P. 160.

<sup>174</sup> Índice. Documentos oficiales del año de 1835. Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores. p. 182.

<sup>175</sup> Índice. Órdenes Superiores. Año de 1836. p. 230.

<sup>176</sup> En julio de 1840 el gobierno dispuso... *se prevenga al Comisario D. Isidoro Lopez, que el celador que está con él tiene calzones celestes, y que él usa capote verde; que si no tienen como vestirse uno y otro, como exclusion de tales colores unitarios, es menos malo que cese en su empleo, que causar semejante escándalo un funcionario público de su clase, por lo que dispone se le dé de baja en el Departamento: que por otra parte, su empleo no es para perseguir paisanos federales del modo que él lo hace, cuando se muestra amigo de los unitarios.* Índice. Órdenes Superiores. Año de 1840. p. 348.

conjuración de Mazza, pero particularmente después... *de la revolución que ha estallado en Dolores encabezada por los perfidos traidores Dn Benito Miguens. Dn Pedro Castelli y Dn Manuel Rico,...*<sup>177</sup> A partir de los sucesos que hicieron tambalear los cimientos del régimen rosista, las clasificaciones aumentaron, así como los detenidos, en cuyas filiaciones no se dejaban de omitir cuestiones inherentes a la poca o nula identidad federal de los mismos.<sup>178</sup> En síntesis, los *jueces comisarios* se convirtieron en un resorte fundamental en manos del gobierno para prevenir y reprimir posibles focos de insurrección unitaria en la campaña.<sup>179</sup> Estos accedían al cargo con relación a su grado de adhesión a la causa, y debían ser fieles custodios de la identidad federal de la población.<sup>180</sup>

El levantamiento de *Los Libres del Sur* constituyó la crisis más profunda que tuvo que atravesar el rosismo, puesto que puso en dudas las bases mismas de sustentación del régimen. Tuvo su foco en el sur de la

---

<sup>177</sup> AHPBA. Juzgados de Paz. Azul, 1831-1855. 39-1-1. B.

<sup>178</sup> En las listas de clasificaciones de reos remitidas con los mismos a Buenos Aires en los primeros meses de 1840, puede observarse, a modo de ejemplo, lo siguiente: *Hipólito Farias-Patria, Buenos Aires- Edad, 38 años. Ha prestado servicios á la Federación, y ha sido Alcalde en el pueblo de Dolores á las ordenes del unitario Rico. Fue preso por unitario y haber firmado el interrogatorio que elevaron á los franceses los asquerosos é inmundos unitarios, el 30 de Octubre del año próximo pasado, en dicho pueblo; etc.* Índice. Órdenes Superiores. Año de 1840. pp. 332 a 363.

<sup>179</sup> El propio gobernador expresaba en septiembre de 1840: *...en contestación al Juez de Paz de la Ensenada, que ha hecho muy bien el Sr. General D. Prudencio Rosas, al remitir presos á los salvajes unitarios Iginio Huertas, Sandalio Gonzalez y Francisco Araoz, pues ya no es tiempo de tener indulgencias y bondades con ellos, pues son autores de la guerra salvaje que han provocado, y es necesario que sufran y sientan sus estragos; que con sus bienes han de pagar á los federales los perjuicios sin ejemplo que les han causado, y que en consecuencia, á todos los salvajes unitarios que halle en el Partido á su cargo, los mande á la Cárcel Pública de la Ciudad.- J. M. de Rosas.* Índice. Órdenes Superiores. Año de 1840. p. 349.

<sup>180</sup> “Se debe probar que se es “Federal Neto” o “Buen Federal”, que se respeta el Orden y las Buenas Costumbres, la Propiedad, que se tiene respeto entre los vecinos. Y todo esto debe probarse fehacientemente, en particular la adhesión a la causa federal. Así se indica sistemáticamente, según la época, si se participó en la lucha contra Lavalle en 1829 o al menos si se sufrió la persecución de los decembristas, si se estuvo luego del buen lado en los años 1832-1833, si se mantuvo fiel a la causa en 1839-1840, etc. Absolutamente todas las ternas y propuestas de funcionarios incluyen este tipo de mérito faccioso, pero también en general la adhesión al orden, las buenas costumbres, la autoridad moral sobre el vecindario, etc..” Jorge Gelman, “Crisis y reconstrucción del orden en la campaña de Buenos Aires”. *op.cit.* p. 28.

provincia, en partidos que habían demostrado su apoyo a la causa federal de la mano de sus personajes más representativos (militares, propietarios rurales e integrantes de los cuerpos de los juzgados de paz) sofocados por el bloqueo francés del puerto y el aumento de la presión impositiva.<sup>181</sup> Su represión provocó una catarata de medidas administrativas, entre las que figuraba la subdivisión de los partidos del sur de los que eran oriundos los rebeldes. Así es que desaparece el partido de Monsalvo, dividido en otros cuatro: Ajó, Tuyú, Mar Chiquita y Lobería Grande. El partido de Tandil se divide en dos: Tandil y Chapaleufú. El de Dolores en tres: Tordillo, Pila y Dolores. Quedando otras cinco secciones más entre el territorio comprendido entre el río Salado y el río Quequén, entre el mar y las sierras de Tandil: Vecino, Saladillo, Flores, Tapalqué y Azul. A cada jurisdicción le correspondía un juzgado de paz. Poco tiempo después, se establece uno también en Carmen de Patagones y en 1845 parte del partido de la Guardia de Luján se convierte en Chivilcoy.

Después de esta coyuntura crítica, no solo era misión de los *jueces comisarios* el control de la adhesión a la causa federal: también pasaba por sus manos el embargo de los bienes de aquellos que no habían resultado leales al régimen. Hay documentación que da cuenta de la participación de los bienes unitarios, especialmente de los que habían participado en los levantamientos, en el sostenimiento de las fuerzas federales.<sup>182</sup> El juez de

---

<sup>181</sup> Al respecto: Jorge Gelman, *Rosas Bajo Fuego. Los Franceses, Lavalle y la Rebelión de los Estancieros*. (Bs.As.: Sudamericana, 2009).

<sup>182</sup> En agosto de 1840, el Edecán de Rosas le escribía al juez de paz de San Andrés de Giles, remitiendo de... *los Tapiales Chacara de Ramos cien caballos y cien reses, que estas componen este numero treinta y dos novillos y sesenta y ocho bacas, en cumplimiento de la superior orden de SE fechada 4 del corriente; y que como la precitada orden indica que ambas clases de hacienda sean sacadas de las estancias de los salvages unitarios argentinos, y con especialidad de los qe hayan fugado del Pays, y esten con los enemigos, ó trabajando contra nuestra libertad, manifiesta U que en el partido no se encuentra en ninguno de los dos casos indicados, ha hecho u la saca distribuyendo entre los vecinos el numero; recargando este a los que tienen mayor fortuna y se les advierte mayor tibieza en su desición federal...*AHPBA. Juzgados de Paz. 1831-1855. 39-2-22.

paz de Rojas, Manuel Contreras, remitió a Buenos Aires en noviembre de 1840, por orden expresa del gobernador:

*...los efectos que constan en la Relacion que acompaño, pertenecientes a los salvajes unitarios profugos de este partido... refiriéndose concretamente a efectos tales como: ...los pertenecientes al ramo de tiendas, Pulperías, Almacenes, fondas, Cafes, Villares, Trigos, Carros, cebo, maderas, cueros, existentes en los pueblos y estancias...todo cuanto exista correspondiente a estos embargos, exepto solamente las estancias, las casas... destinadas exclusivamente al premio que el Gobierno ha acordado al Ejercito...como tambien pa recompensar los propietarios federales...*<sup>183</sup>

Estas piezas básicas para el sostenimiento del régimen no siempre funcionaron de manera aceptada. El hecho de que hayan sido claves para el control de la población de la campaña bonaerense no garantizaba su adhesión incondicional y muchas veces debían ser relevados de sus cargos por no cumplir eficientemente con su propósito.<sup>184</sup> Para abril de 1842, el gobierno encabezaba un intento por frenar algunas arbitrariedades y excesos, fundamentalmente aquellos cometidos por el brazo armado de la Sociedad Popular Restauradora, *La Mazorca* en 1841.<sup>185</sup>

---

<sup>183</sup> AHPBA. Juzgados de Paz. Zona Norte. 39-4-39. B.

<sup>184</sup> Sobre la permanencia en el cargo, y en referencia a que este era una carga pública más que una fuente de ingresos, Jorge Gelman, ya se ha pronunciado en el trabajo citado más arriba: “El resultado de esto fue un cuerpo de funcionarios muy inestable, poco formado para la función, muy vinculado con la sociedad que tenía que gobernar y muy susceptible a los sucesivos cambios de gobierno y crisis políticas.” Aunque advierte más adelante que “...parece haber un cambio considerable desde el segundo gobierno de Rosas, con la constitución de un elenco de jueces relativamente más duraderos.” Gelman, *op. cit.* pp. 14 y 17.

<sup>185</sup> El accionar de la Sociedad Popular Restauradora y “La Mazorca” escapa a los alcances de esta investigación, aunque no podemos dejar de mencionar que muchos de los miembros de esta organización encargada de ajusticiar a los opositores al régimen eran funcionarios de mayor o menor importancia en el organigrama del Departamento de Policía; tal es el caso de los comisarios Parra y Cuitiño.

## Consideraciones finales

Se ha dado cuenta de la organización de las funciones de policía en un período que abarca las tres primeras décadas de vida autónoma de la provincia de Buenos Aires. Previamente se introdujeron algunas cuestiones del período precedente en lo concerniente a la causa de policía, indispensable debido a las múltiples supervivencias en la construcción del nuevo orden provincial.

El concepto de policía como aquel aspecto del gobierno encargado de todo lo concerniente al ordenamiento de la ciudad, orientado hacia el buen vivir de sus habitantes, que es propio de las sociedades de antiguo orden, no desapareció ni con el advenimiento de la Revolución de Mayo ni con el gobierno de Martín Rodríguez, y mucho menos con el régimen rosista. Subsistió durante toda la primera mitad del siglo XIX. Esto no excluyó que durante este período, especialmente durante el gobierno de Martín Rodríguez, se observe una clara intencionalidad por construir un estado moderno, basado en un orden republicano y plasmado en un conjunto de medidas con las que se ha caracterizado frecuentemente al proyecto rivadaviano.

Gran parte del andamiaje institucional diseñado en los primeros años de vida autónoma de la provincia subsistió, se amplió y cobró un nuevo significado durante los gobiernos de Rosas, aunque siempre conviviendo con rasgos que habían caracterizado a la sociedad virreinal. Las funciones de policía fueron un claro ejemplo de ello y dentro de ellas, el control sobre la población que heredaron los jueces de paz de sus antecesores los alcaldes de hermandad, fue su rasgo más sobresaliente.

## Capítulo III

### Municipalidades, juzgados de paz, comisarías.

#### La compleja realidad política de la campaña pos rosista

##### Introducción

El objetivo de este capítulo es rastrear las funciones policiales en la campaña bonaerense, desde la caída de Rosas hasta la incorporación definitiva de la provincia a la Confederación, teniendo en cuenta que las mismas formaban parte de las atribuciones de los juzgados de paz y que fueron piezas fundamentales en el entramado político del estado porteño. Como se planteó en el capítulo anterior, los juzgados de paz cobraron relevancia por la multiplicidad de sus competencias desde su creación en la década del veinte. Por eso es importante explicar el impacto que sobre éstos tienen la sucesión de normas y marcos regulatorios posteriores a Caseros, fundamentalmente la Constitución Nacional, la Constitución Provincial, la Ley de Municipalidades de 1854, su reglamentación y la fallida reforma de Prefecturas y Comisarías de 1857. También importa entender los avatares políticos por los transcurrió la provincia en los primeros años posteriores a la caída del régimen rosista.

Al promediar el siglo XIX, la organización policial de la campaña descansaba en la estructura conformada por los juzgados de paz, ya que pese a la presencia desde 1821 de un Departamento de Policía en la ciudad de Buenos Aires y a los espasmódicos intentos por crear comisarías de campaña, las funciones policiales recaían una y otra vez en estos funcionarios.<sup>186</sup> La ley de eliminación de los Cabildos de la provincia (el de

---

<sup>186</sup> Se emplea el término “funcionario”, en tanto estos sujetos estaban a cargo de funciones de diversa índole, más allá de que por muchas de ellas no cobraban salario alguno. No se

Buenos Aires y el de Luján), diseñada por el Ministro Rivadavia y sancionada el 24 de diciembre de 1821, fue el puntapié inicial de un conjunto de medidas como la creación de los Juzgados de Paz, los Juzgados de Primera Instancia en el ámbito de la justicia letrada, y la creación del cargo de Jefe de Policía y su brazo ejecutor, los Comisarios de Policía de Campaña. A partir de estas reformas, la creación de cada partido de la provincia fue acompañada por la designación de un juez de paz. Como se ha señalado, los cargos de comisario en principio fueron ocho para toda la campaña, entre 1824 y 1825 desaparecieron de la escena y aunque tuvieron una breve reaparición, durante los gobiernos de Rosas ya no se encuentran comisarios en la campaña.

Las funciones policiales continuaron en la segunda mitad del siglo XIX ligadas a la justicia lega. El *juez de paz y comisario* se convirtió en un personaje protagónico de la provincia y en un mediador indispensable entre la comunidad local y el gobierno de Buenos Aires.<sup>187</sup> Es importante tener en cuenta que a lo largo del período del que se ocupa esta tesis, la policía debe ser entendida según su significado originario, como *politeia*, como todas aquellas cuestiones que hacen al buen gobierno de la ciudad, a la limpieza y al orden, al abasto de los alimentos y al mantenimiento de los caminos, entre otras muchas. Estas eran sus preocupaciones más importantes, aunque la seguridad de bienes y personas también estaban presentes en lo que se conocía como la alta policía. Se debe insistir en la permanencia de este significado, porque luego de sancionadas la Constitución Nacional y la Constitución Provincial, ingresa en la vida política de la provincia el debate

---

utiliza este término en un sentido contemporáneo. Al respecto: Juan Carlos Garavaglia, “La cruz, la vara, la espada. Las relaciones de poder en el pueblo de Areco”, en Darío G. Barrera, (Comp.) *Justicias y Fronteras. Estudios sobre historia de la Justicia en el Río de la Plata*. (Murcia: Editum, 2009). p. 94.

<sup>187</sup> Al respecto: Juan Carlos Garavaglia, *Poder, conflicto y relaciones sociales. El Río de la Plata, XVIII-XIX* (Bs. As.: Homo Sapiens, 2000) y Jorge Gelman, “Crisis y reconstrucción del orden en la campaña de Buenos Aires. Estado y sociedad en la primera mitad del siglo XIX” *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana. Dr. Emilio Ravignani*, N°21, Bs.As., 2000. pp. 7-21.

por las municipalidades, precisamente aquellas encargadas de las que habían sido las funciones policiales por excelencia hasta el momento. Aunque la concreción de esta institución tardará décadas en llegar, la normativa abundará en detalles acerca de la misma, por lo que es preciso reflexionar sobre la estrecha relación entre las funciones policiales de los juzgados de paz y la municipalidad, a partir de su creación por mandato constitucional.

La década del cincuenta produjo abundante normativa y reflejó las aspiraciones por construir un ordenamiento político para una Confederación que no lograba integrar a la provincia dueña del puerto y de la aduana. La cuestión municipal estaba planteada en las constituciones provinciales que se dictaron o se reformaron para ajustarse a la nacional. Y en Buenos Aires una abundante legislación e innumerables proyectos marcaron la agenda de una Cámara de Representantes que a la par debió resolver otras cuestiones importantes, tales como la propiedad de la tierra, la producción y las relaciones con las comunidades indígenas de la región.<sup>188</sup> Por otro lado, hay que advertir que la prodigalidad en los proyectos del gobierno de Buenos Aires para organizar el territorio provincial no siempre se tradujo en medidas concretas.

Para entender este bajo nivel de aplicación de la copiosa normativa que apareció a partir de la caída de Rosas, es indispensable partir de la coyuntura política que viven la provincia y la Confederación por aquellos años. El análisis de esta puede aportarnos elementos importantes para

---

<sup>188</sup> Procesos similares se dieron en otras provincias, como Córdoba, que en 1856 estaba discutiendo el *Reglamento para la Administración de justicia y policía en la campaña* y en donde abundaban las quejas por la falta de normas apropiadas para establecer un orden político que se adaptara a la recién dictada Constitución Nacional. Al respecto: "...creemos que ese momento que transcurre entre la sanción del orden constitucional y la puesta en vigencia de los códigos de fondo ofrece un escenario valioso para reflexionar sobre el modo en que las elites provinciales entendieron o asimilaron el nuevo orden constitucional, particularmente desde el punto de vista de la axiología relativa a los derechos subjetivos que el texto de 1853 pretendía garantizar." Alejandro Agüero, "Tradición jurídica y derecho local en la época constitucional. El "Reglamento para la Administración de justicia y policía en la campaña" de Córdoba, 1856." *Revista de Historia del Derecho*, Sección Investigaciones. N° 41, INHIDE, Bs. As.: 2011. p. 3.

seguir ese sinuoso camino por el que la policía, a la vez que se separa de la función judicial, se aleja de su significado originario como *politeia* o gobierno político de la ciudad. El proceso que llevó al surgimiento de las municipalidades es una vía interesante y poco explorada para analizar las instancias que condujeron a la policía de la provincia a su organización institucional moderna y le otorgó la relativa especificidad del siglo XX. El análisis se centrará en la primera Ley de Municipalidades de 1854, ya que la segunda gran normativa al respecto, la de 1876, será trabajada en otro capítulo de la tesis.

#### Los juzgados de paz en la campaña pos rosista

El 3 de febrero de 1852, las fuerzas de Justo José de Urquiza derrotaron a las del gobernador de Buenos Aires en la batalla de Caseros, marcando el fin de las tres décadas de dominación del caudillo bonaerense. Benito Díaz<sup>189</sup> señala que Urquiza, conociendo el arraigo federal en la campaña, no pretendió establecer demasiados cambios en su fisonomía, además de conservar muchos de los hombres adictos al rosismo. Designó como Comandante General del departamento Sud al Coronel Hilario Lagos, y del Norte al Coronel José María Flores. La organización de la policía de campaña continuó a cargo en los juzgados de paz y desde allí se puede observar cómo impactó la nueva coyuntura a través de la documentación girada al Departamento de Policía situado en la ciudad de Buenos Aires.<sup>190</sup> El *Juez de Paz y encargado de la Comisaría* de Ranchos, como tantos

---

<sup>189</sup> Como se ha señalado, se trata de una obra de referencia y ya clásica para el estudio de los juzgados de paz en la campaña de la provincia de Buenos Aires es la de Benito Díaz, *Juzgados de Paz de Campaña de la Provincia de Buenos Aires (1821-1854)*. (La Plata: Universidad Nacional de La Plata, 1952).

<sup>190</sup> *El juez de paz infrascripto tiene el honor de poner en conocimiento de Ud de haber llegado a este destino en el que no he encontrado ninguna novedad, ocupandose de tomar todas las medidas necesarias para la conservación del orden publico, recogiendo al mismo tiempo algunas armas...* Nota del juez de paz de Exaltación de la Cruz, al Jefe de Policía Blas José Pico, del 10 de febrero de 1852. AGN. Sala X. 33-8-2.

otros, se dirigió el 7 de febrero de 1852 al Jefe de Policía reclamando órdenes precisas del nuevo gobierno, pero fundamentalmente la confirmación de los cargos de los propios jueces en sus distritos ya que *empiezan algunos malvados á desconocer toda autoridad y cometer atentados*. Esas órdenes precisas estaban destinadas a *contener los desórdenes que quieren asomar con pretexto de que no hay ninguna Autoridad en este partido*.<sup>191</sup> El 8 de febrero de 1852 se dictó el Decreto designando los nuevos funcionarios en los juzgados de paz de la campaña, en donde vivían el 67% de los habitantes de la provincia,<sup>192</sup> dividida en 14 secciones y 46 distritos.

A poco más de un mes de la caída del régimen rosista, el gobierno provisional llamaba a elecciones para el 11 de abril siguiente. Desde el Ministerio de Gobierno, el futuro gobernador Valentín Alsina convocaba al Departamento de Policía y a los jueces de paz de la ciudad y de la campaña como encargados del acto eleccionario para reparar así la provisionalidad del gobierno asumido después de *La grandiosa victoria del 3 de febrero... que... abrió las puertas á un afortunado porvenir... Después del prolongado cataclismo que lo ha arrasado todo ...*<sup>193</sup>

Urquiza convocó al Acuerdo de San Nicolás el 31 de mayo, pero en Buenos Aires no hubo acuerdo posible entre quienes sostuvieron una postura integracionista con el resto de la Confederación y quienes insistieron en la separación, que finalmente se concretó en septiembre. Los partidarios de la separación fueron los llamados autonomistas, liderados por Valentín Alsina, mientras que los nacionalistas, liderados por Mitre, querían una integración con el resto de las provincias, bajo las condiciones

---

<sup>191</sup> AGN. Sala X. 33-8-2.

<sup>192</sup> Para 1854 y 1855, ciudad y campaña poseían 90.176 (33%) y 180.287 (67%) respectivamente. Marcela Ternavasio (Dir), *Historia de la provincia de Buenos Aires. De la organización provincial a la federalización de Buenos Aires (1821-1880)*. (Bs. As.: UNIPe, Edhasa, 2013).

<sup>193</sup> Nota del Departamento de Gobierno al Juez de Paz de Baradero del 19 de marzo de 1852. Archivo de la Municipalidad de Baradero. En adelante AMB, año 1852.

porteñas. Los enfrentamientos fueron permanentes y el gobierno de la Confederación no lograba consolidarse sin Buenos Aires y fundamentalmente sin las rentas nacionales, contando solo con las de la provincia de Entre Ríos, el ingreso proveniente de unas pocas operaciones de crédito interno y pequeñas contribuciones de los gobiernos de Santa Fe, Córdoba y Mendoza. Tan grave como la cuestión presupuestaria era la imposibilidad de organizar una fuerza militar más allá de la provincia de Entre Ríos y las pretensiones de las otras provincias por conservar el mando de sus milicias.<sup>194</sup>

Sin entrar en detalles acerca de los sucesos políticos en los meses posteriores a Caseros, vale recordar que la revolución del 11 de septiembre separó a la provincia de la Confederación. En este marco hay que considerar el importante rol que en estos sucesos tuvieron los *jueces comisarios* como intermediarios entre la comunidad a la que pertenecían y el gobierno de Buenos Aires, en su tradicional función de recaudar insumos y reclutar hombres para una campaña atravesada por las confrontaciones militares.

A la agitación política se le sumó la amenaza de los malones indígenas sobre las poblaciones más vulnerables de la provincia. En la documentación girada a Buenos Aires se repetían los pedidos de ayuda por parte de los jueces de paz de la campaña, cuyos distritos fueron víctimas de estos ataques. Más aún, en muchos casos debieron auxiliar a las fuerzas militares y reunir y conducir tropas formadas por vecinos de sus propios partidos. A días de producido Caseros... *Habiendo sido invadida la campaña del Sud por los indios bárbaros, ... el Jefe de Policía Manuel*

---

<sup>194</sup> La Guardia Nacional, pese a su denominación, no era otra cosa que las antiguas milicias provinciales compuestas por vecinos, al mando de militares de carrera. El seguimiento de sus padrones, así como su recluta, estaba a cargo de los jueces de paz en la provincia de Buenos Aires, y fue objeto de numerosa normativa con el objetivo de regular su funcionamiento. En definitiva, las milicias de la provincia de Buenos Aires fueron durante mucho tiempo una fuerza militar, aún más poderosa que el propio ejército de línea.

Guerrico emitió un comunicado a los jueces de paz por el que les hacía saber que:

*El Gobierno que no omite medio de poner a cubierto la vida y las propiedades de los habitantes, por lo que ha dispuesto salga inmediatamente una fuerza militar que los castigue de muerte, les prive de lo que hubieren robado, é impida repetir tales depredaciones...*<sup>195</sup>

Luego de la separación de la provincia de la Confederación, fracasado el sitio de Lagos, la campaña volvió a ser agitada en varias ocasiones más entre 1855 y 1856 por intentonas revolucionarias y una fuerte acometida de malones indígenas. Según María Laura Cutrera, inmediatamente después de la caída de Rosas, los *indios amigos* se quedaron expectantes y los que atacaron inmediatamente fueron los “que en tiempos de Rosas conservaban la paz con éste, pero sin instalarse en el territorio bonaerense, como Calfucurá.”<sup>196</sup> Lo cierto es que tres años después, los anuncios de ataque de indios eran una realidad cotidiana que se reiteraba en la sección de Documentos Oficiales del periódico *El Nacional*.<sup>197</sup> Las noticias por el ataque de malones fueron permanentes, unidas a rumores de coaliciones con antiguos partidarios de Rosas, los llamados *indios mashorqueros*. En aquellos primeros años luego del derrocamiento del caudillo, puede apreciarse en las páginas del emblemático periódico, así como en la documentación oficial, que el peligro de ataque por parte de los grupos indígenas de la región, aún de aquellos considerados hasta hacía muy poco *indios amigos*, era una realidad

---

<sup>195</sup> AGN. Sala X. 33-8-2. 25 de abril de 1852.

<sup>196</sup> María Laura Cutrera, *Subordinarlos, someterlos y sujetarlos al orden. Rosas y los indios amigos de Buenos Aires entre 1829 y 1855*. (Bs. As.: Teseo, 2013). p. 345.

<sup>197</sup> En ocasión de dar cuenta de una invasión de indios por Tandil, se afirmaba que *La guerra con los indios es permanente; el ganado será siempre arreable, y no siempre el ejército será un valladar que no ofrezca boquetes y portillos por donde pasen El Nacional*, desde el 25/09/55 hasta 14/10/56. Hemeroteca de la Biblioteca Nacional. En adelante BN.

cotidiana que impulsaba la movilización de importantes contingentes de hombres y recursos hacia los flancos más vulnerables de la provincia.

Como venían haciéndolo desde la década del veinte, los *jueces comisarios* fueron un resorte fundamental en la resolución de todos estos conflictos, mediando entre la comunidad y el gobierno de Buenos Aires, reteniendo durante varias décadas más las funciones judiciales, policiales y administrativas.<sup>198</sup> Entre levantamientos militares y malones, los jueces de paz reforzaron aún más su antigua función de reclutar a todo aquel paisano que circulaba sin domicilio u oficio establecido,<sup>199</sup> para ser enrolado en alguna fuerza poniendo... *á disposición de los Sres. Gefes Departamentales los desertores, vagos ó mal entretenidos, que existiesen actualmente en los distritos de sus dependencias ó que en adelante se encontrasen.*<sup>200</sup> En el gobierno había una preocupación por atraer individuos hacia los cuerpos del ejército de línea mediante el enganche por dinero durante dos años o más.<sup>201</sup> Esto se observa en la documentación producida desde y hacia los juzgados de paz de la campaña, en donde la provisión de tropa, así como de ganado, para los diversos frentes de conflicto, ocupaba un lugar relevante.

En un antiguo distrito del norte de la campaña como Baradero, la documentación intercambiada entre el juez de paz Fermín Castex y el gobierno provisorio de Vicente López y Planes y su Ministro de Gobierno Valentín Alsina, se concentraba fundamentalmente en el tránsito de ganado,

---

<sup>198</sup> “Los jueces de paz que detentaron el título de presidente de la Municipalidad luego de la sanción de la Constitución de la provincia (1854) siguieron en una situación ambigua. Por una parte debieron mantener el orden en aras del progreso económico y detentaron la autoridad civil. Por otra parte continuaron siendo los representantes de su comunidad frente a las autoridades provinciales.” Melina Yangilevich, *Estado y criminalidad en la frontera sur de Buenos Aires (1850-1880)*. (Bs. As.: Prohistoria, 2012). p. 55.

<sup>199</sup> Tal fueron desarrolladas estas cuestiones en el capítulo II, desde el Decreto de Rivadavia de abril de 1822 en el que se le otorgaba a la policía la facultad de reclutar *los vagos al servicio de las armas ó á los trabajos públicos*, la atribución de reclutar hombres para las fuerzas militares o policiales, va a continuar siendo una facultad de los jueces de paz, reforzada por una numerosa normativa, hasta fines del siglo XIX.

<sup>200</sup> Nota del Ministro de Gobierno al Juez de Paz de Baradero del 1 de marzo de 1852. AMB, año 1852.

<sup>201</sup> Decreto del Ministerio de Gobierno del 2 de Agosto de 1853 de enganche en el Cuerpo de Caballería de Línea. AMB, año 1853.

la recluta de *vagos y malentretenidos* para engrosar las filas del ejército al mando de Urquiza y la organización de las elecciones de abril para elegir representantes en todos los distritos de la campaña.<sup>202</sup>

Más allá de las novedades que la convulsionada política bonaerense trajo para los *jueces comisarios*, sus actividades continuaron desarrollándose dentro del marco de sus competencias habituales, y su autoridad se vio respaldada por la propia precariedad de las circunstancias. De hecho, permaneció la costumbre de enviar al Jefe de Policía un *Parte de Nobedades*, acompañado por una *Lista de Revista* de la Comisaría a su cargo.<sup>203</sup> Estos partes constaban de diferentes secciones en las cuales se consignaban los hechos ocurridos en el distrito. En ellos quedaba claro que las competencias policiales, judiciales y municipales permanecían unidas. Esta monopolización de las funciones en una misma persona no pasaba inadvertida y era motivo de reiteradas quejas que se reflejaban en numerosos proyectos legislativos para separarlas y en enérgicas notas en periódicos que como *El Nacional*, la señalaban como *la causa directa del mal...* en la campaña.<sup>204</sup> Había voces que se levantaban por *el establecimiento y sostén de todas las policías de seguridad en todos los partidos de la campaña*.<sup>205</sup> Se transcribían proyectos de ley que preveían la

---

<sup>202</sup> AMB, año 1852.

<sup>203</sup> *El infrascripto Juez de Paz tiene el honor de elevar a manos de V. S. el parte de las nobedades, ocurridas en esta seccion en todo el mes anterior al de la fecha, al que tambien son adjuntas, las listas de revista de la partida al cargo de este juzgado...* AGN. Sala X. 33-8-2.

<sup>204</sup> *El Nacional*, San Nicolás de los Arroyos, 25 de octubre de 1855. BN.

<sup>205</sup> *Nada hay más importante para los estados que la conservación de la paz; nada tan necesario como la moralización de sus masas y la organización de una buena policía de seguridad. Cuando no lo será por fin para nuestro país cuya riqueza territorial se haya a merced de los cuatrerros y de los salteadores ó de las tribus nómades de la pampa á quienes todavía no ha sido posible escarmentar para que no vuelvan a repetir sus actos de depredación y de barbarie!*

*Sabidos son los esfuerzos que ha hecho y hace el actual gobierno del estado, por garantizar a los propietarios de la campaña, acordonando un ejército sobre la frontera, sabidos son sus sacrificios que ya suben á algunos millones de pesos.*

organización de *tantas partidas de policía cuanto sean los partidos de la campaña*. En realidad no se introducían cuestiones novedosas, ya que cada juez de paz tenía asignada una partida de policía conformada por un número de hombres provenientes de la milicia o del ejército de línea, que variaba su número según el distrito en cuestión. Un inconveniente que se reiteraba y hacía difícil cualquier reforma era el retraso de sueldos, armamento y uniformes desde Buenos Aires. Esto venía a ser salvado en algunos proyectos previendo que fueran los hacendados los que solventaran estos gastos, al menos por un tiempo, pasando luego a ser responsabilidad de las respectivas municipalidades. El malestar que causaba la superposición de las funciones del juez de paz no solo se debía al ejercicio de sus atribuciones policiales y judiciales. Al interior de las judiciales, la escasa presencia de la justicia letrada hacía que éstos debieran ocuparse de cuestiones que excedían las atribuciones de la justicia letrada. Desde las reformas de 1821, poco se había hecho en la materia, e incluso se había retrocedido. Recién en 1854 la justicia letrada haría pie definitivo en la campaña.<sup>206</sup> Fue seguramente por ello que en septiembre de 1853 se emitió un comunicado habilitando por la jurisdicción contenciosa de los Juzgados de Paz, tanto en la ciudad como en la campaña, a entender en cuestiones que no excedieran de cuatro mil pesos moneda corriente.<sup>207</sup>

---

*...Y entretanto estas policía no pueden ser más necesarias. Sin ella no habrá moralidad en nuestra clase trabajadora. No habrá seguridad individual como lo prueban las desgracias ocurridas á esos pobres irlandeses asesinados no ha mucho en el partido de Lobos No habrá inmigración porque nadie querrá venir a vivir en un país en que no existe un poder que garantía la autoridad y la visa. No habrá orden ni tranquilidad porque cualquier caudillejo contará siempre con la cooperación de esas cuadrillas de holgazanes que sin apego alguno al trabajo viven comiendo vacas y robando los caballos de los hacendados, para acabar en un patíbulo o ir a engrosar las filas de los revolucionarios ó de los indios ladrones.*

*Sin las policías pues no puede haber en la campaña, ni orden, ni seguridad, ni propiedad.*  
*El Nacional*. 9 de septiembre de 1854. BN

<sup>206</sup> Melina Yangilevich, *Estado y criminalidad en la frontera sur de Buenos Aires (1850-1880)*. (Bs. As.: Prohistoria, 2012).

<sup>207</sup> Decreto del Ministerio de Gobierno del 16 de septiembre de 1853. AMB, año 1953.

La seguridad en la campaña fue una cuestión de permanente preocupación, que se reflejó en una gran cantidad de proyectos.<sup>208</sup> No obstante, su bajo nivel de ejecución, inclina a pensar que pese a las severas críticas al sistema que descansaba por completo en la figura del juez de paz, éste presentaba un grado de eficacia tal, que lo tornaba el eje indiscutido en la relación entre los poderes locales y Buenos Aires y una pieza fundamental en la construcción de un orden político.

En este contexto se va a analizar una reforma política y administrativa que se asienta sobre la base de una organización precedente, en medio de una disputa por el poder y por los recursos como nunca se había dado entre Buenos Aires y las provincias. Urquiza y Derqui fueron los presidentes de la Confederación con sede en Paraná y Pastor Obligado y Valentín Alsina, entre otros, los gobernadores porteños. En el período del que se ocupa este capítulo convivieron dos estados y en los apartados que siguen se dará cuenta de una serie de reformas administrativas encaradas desde la provincia, y cruzadas por el conflicto político que culmina con la unificación en 1862.

Universidad de  
San Andrés

---

<sup>208</sup> La seguridad en la campaña era una cuestión de la alta policía, mientras que las cuestiones de índole municipal pertenecían al ámbito de la baja policía. En el capítulo II hemos caracterizado ambos conceptos.

1	Flores, Morón y Matanza
2	San Isidro, San Fernando y Conchas
3	Quilmes, San Vicente y Cañuelas
4	Ensenada y Magdalena
5	Villa de Luján, Guardia de Luján y Chivilcoy
6	Pilar y Capilla del Señor
7	San Antonio de Areco, Fortín de Areco y San Andrés de Giles
8	Chascomús y Ranchos
9	Lobos, Monte, Navarro y Saladillo
10	Baradero, San Pedro y San Nicolás de los Arroyos
11	Arrecife, Salto, Pergamino y Rojas
12	Pila, Dolores, Tordillo, Ajó, Tuyú, Mar Chiquita, lobería, Vecino, Chapaleufú, Azul, Tapalqué y Las Flores
13	Patagones
14	Bahía Blanca

Cuadro II: División de la provincia en 1852, en 14 secciones.<sup>209</sup>

*En la composición de un Estado entra el poder Municipal*<sup>210</sup>

*La misma Ley que estinguió el Ilustre Cabildo y Ayuntamiento de la primera Ciudad de Buenos Aires, reconoció y reservó para tiempo oportuno, la reconstrucción de la municipalidad, bajo bases más análogas al sistema representativo en que debíamos vivir.*<sup>211</sup>

Así se refería Urquiza al régimen municipal, en el decreto de creación de la municipalidad porteña, que nunca se implementó a causa de la revolución del 11 de septiembre. Allí se expresaba claramente el rol que se le asignaba a esta institución en la conformación de los estados provincial y nacional.<sup>212</sup>

<sup>209</sup> Nota del Departamento de Gobierno al Juez de Paz de Baradero del 19 de marzo de 1852. AMB, año 1852.

<sup>210</sup> Expresión extraída del Decreto de Justo José de Urquiza del 2 de Septiembre de 1852, creando la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. RORA. BCN.

<sup>211</sup> *Ibidem.*

<sup>212</sup> Al respecto: Mariano Aramburo, *Concepciones en torno a la conformación del Estado, Buenos Aires 1852-1862*. (Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires, 2016).

Luego de Caseros, en los debates parlamentarios, y en periódicos como *El Nacional* o *La Tribuna*, su caja de resonancia, la cuestión municipal estuvo en el centro de la reflexión sobre la construcción de un orden estatal. En la campaña bonaerense, este proceso se realizó sobre la base de los juzgados de paz, que desde la década del veinte venían ejerciendo algún tipo de autoridad más allá de los confines de la ciudad de Buenos Aires. Se construyó un orden político provincial a partir de instituciones, muchas de ellas de antiguo orden, que sobrevivieron a las más diversas coyunturas políticas, para fusionarse en el diseño de nuevas instancias administrativas.

El decreto mencionado es de 1852, pero la creación de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires deberá esperar hasta comienzos de 1856, debido a los conflictos que atraviesan la década posterior a Caseros. Hasta entonces, será el Departamento de Policía el que continuará al frente de todo lo atinente a las cuestiones municipales, como lo venía haciendo desde la eliminación del Cabildo en 1821.

En el debate sobre la creación de las municipalidades tuvieron gran influencia las consideraciones teóricas de pensadores locales y extranjeros.<sup>213</sup> Echeverría, Alberdi, Sarmiento y Mitre, como en tantas otras cuestiones, contribuyeron a forjar un deber ser que no siempre se reflejó en el diario accionar de los antiguos juzgados de paz de la provincia,<sup>214</sup> una

---

<sup>213</sup>... creo haber demostrado que, lejos de una forzada coincidencia retrospectiva, el entusiasmo “municipalista” argentino de mediados del siglo XIX tuvo intensos y muy concretos puntos de contacto con el pensamiento de Tocqueville. Empero, por supuesto, esta vinculación no significó un traspaso de ideas sin alteraciones. De este modo, y a despecho de lo que sostiene Halperín Donghi, si, por ejemplo, en materia de régimen municipal, Echeverría recurrió a *La Democracia en América*, ello no debe entenderse como que el autor de *El Matadero* careciese de “perspectiva propia” en el tema. Por el contrario, creo acertar si digo que lo que se produjo en el Plata fue una *refracción* de las ideas tocquevilleanas...” Ezequiel Abásolo, “Elementos tocquevilleanos en la formulación de proyectos políticos concretos: La génesis del municipalismo en la Argentina decimonónica.” *Investigaciones y Ensayos*. Academia Nacional de la Historia. N° 53.

<sup>214</sup> “Mientras Alberdi presenta al municipio como un órgano despolitizado, subordinado a las políticas del estado provincial y nacional, respectivamente, donde la autonomía se reduce al manejo económico-administrativo de la autoridad local, Sarmiento lo presenta

estructura, harto conocida por los bonaerenses, que pudo transformarse a partir de un proceso que con avances y retrocesos construyó un orden político en la campaña. Pero más allá del debate conceptual acerca del modelo municipal para la provincia, lo que se ponía en juego en la primera década posterior a Caseros era la manera más eficiente de concebir un gobierno local acorde a las expectativas de las distintas facciones políticas porteñas, desarmando el entramado de poder construido durante treinta años por el rosismo. En los periódicos se discutía los diferentes proyectos de ley que se pusieron en juego en la Legislatura y que pendulaban entre un régimen local descentralizado u otro abiertamente dependiente del ejecutivo provincial.

El proyecto municipal excedió a la provincia de Buenos Aires. El mismo texto de la Constitución de 1853, en su artículo 5º, expresaba claramente que:

*Cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria gratuita.*

Entre 1854 y 1860 las provincias comenzaron a sancionar sus constituciones o adecuar las ya existentes a la de 1853 y a expresar en ellas cuestiones propias del régimen municipal. La Constitución del estado de Buenos Aires de abril de 1854, advertía que el régimen municipal debía ser establecido en toda la provincia. Para determinar la forma de elección de

---

como un espacio de formación y socialización de la opinión pública a través de la escuela, de la prensa periódica local y de la activa participación de los individuos en la esfera institucional.” Marcela Ternavasio, op. cit. p. 31

los municipales, sus atribuciones y deberes, así como todo lo relativo a sus rentas, llamaba a legislar en la materia.

Las constituciones de las otras provincias fueron muy claras también, sobre lo que consideraban la piedra fundamental de cualquier ordenamiento político. La de la provincia de Santa Fe, por ejemplo, se comprometía a establecer a la mayor brevedad posible en todos los departamentos de la provincia, la institución de las municipalidades. Como la de Buenos Aires, también sostenía la necesidad de una Ley orgánica para determinar sus atribuciones y objetos. La de Santiago del Estero disponía que en cada departamento de la provincia se debía establecer un Cuerpo Municipal con las atribuciones de fundar escuelas primarias, controlar los establecimientos de beneficencia, ocuparse de la salubridad, caminos y puentes, crear rentas para su sostenimiento y presentar al ejecutivo provincial, proyectos para la mejora de sus distritos.<sup>215</sup> Estos son solo algunos ejemplos, más allá de la provincia de Buenos Aires, para destacar la centralidad que este proceso tuvo para la construcción del estado nacional.

*El régimen municipal será establecido en todo el Estado*<sup>216</sup>

La Constitución del estado de Buenos Aires asumía el compromiso de dictar una Ley de Municipalidades, que se concretaría finalmente en octubre de 1854. Meses antes de su sanción, se emite un comunicado del Ministerio de Gobierno a los jueces de paz, previendo la normativa que se estaba tratando en la Sala de Representantes de la provincia. En el mismo se les recomendaba a los funcionarios que eligieran a cinco ciudadanos, con representación de al menos dos extranjeros, todos de reconocida conducta y

---

<sup>215</sup> Constituciones provinciales de Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán y San Juan. 1856. RORA. BCN.

<sup>216</sup> Art. 170 de la Constitución del Estado de Buenos Aires de 1854.

buena posición, anticipándose a lo que luego sería el cuerpo municipal, con el objeto de inspeccionar el estado de los edificios públicos del partido, y en caso de no haberlos, arbitrar los recursos a fin de poder contar con Iglesia, escuela, puentes de ser necesarios, así como caminos.

Para la obtención de los recursos necesarios, el gobierno proponía la creación de un impuesto sobre el abasto y el alumbrado. También se le recomendaba a esta improvisada corporación municipal la vigilancia sobre la salubridad de los alimentos puestos a la venta, el control de los pesos y medidas, así como las buenas prácticas en la venta de artículos de primera necesidad, tales como el pan la carne y la leche. Debían ocuparse de la observancia de buenas costumbres por parte de los vecinos, de la educación de los niños, y remitir a *los vagos y malentretenidos* a Buenos Aires para ser destinados al servicio de las armas.<sup>217</sup> En definitiva, eran las funciones de la baja policía, que ejercía desde hacía décadas el juez de paz. Las había ejercido el Cabildo en la ciudad de Buenos Aires y luego de su disolución, el Departamento de Policía, a la espera de la creación de las municipalidades.

La Ley no modificó sustancialmente esta situación. Como era para toda la provincia, en su primera parte creaba la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires con sus autoridades, miembros y divisiones en parroquias, estableciendo comisiones de seguridad, higiene, educación, obras públicas y hacienda.<sup>218</sup> Para la campaña, determinaba que... *El régimen económico y administrativo, ... estará a cargo de una Municipalidad compuesta del Juez de Paz y cuatro propietarios vecinos del distrito...*<sup>219</sup>

---

<sup>217</sup> Nota del Ministerio de Gobierno al Juez de Paz del Baradero. 9 de febrero de 1854. AMB, año 1854.

<sup>218</sup> La Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires va a comenzar a funcionar recién en enero de 1856 a partir de una ley de creación propia. En el periódico *El Nacional* puede observarse durante ese año una variedad de noticias que reflejan la incipiente organización a la par que subsisten otras que dan cuenta de las muchas tareas de las cuales sigue ocupándose la policía de la ciudad.

<sup>219</sup> Ley de Creación de la Municipalidades de 1854. Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. (En adelante ROPBA). BCN

La elección del juez de paz a cargo de la municipalidad se establecía a partir de una terna elevada al ejecutivo. Este era el encargado de la comunicación directa con el gobierno de Buenos Aires, así como con los demás jueces de paz de la campaña o autoridades militares. Desde el gobierno municipal debía promover los intereses *materiales y morales* del partido, con absoluta prescindencia de los intereses políticos. Debía ocuparse de la administración de justicia y de todos los ramos de policía (alta y baja). Conjuntamente con la corporación municipal era responsable de la educación, la beneficencia, el culto y la creación y administración de las rentas municipales.<sup>220</sup>

Los deberes y funciones de los jueces de paz no sufrieron grandes alteraciones con respecto al período anterior, la *administración de justicia y la policía en todos sus ramos*. La normativa, que debía empezar a regir en 1855, fue de tardía ejecución, sobre todo en los distritos más alejados de la ciudad de Buenos Aires. A poco de su sanción, *El Nacional* denunciaba la falta de medidas tomadas desde el gobierno de Pastor Obligado para poner en marcha el ambicioso proyecto: *¿Dónde esta siquiera la casa que se ha destinado para que den principio á ejercer sus funciones las municipalidades, que deben principiar su ejercicio el 1° de enero de 1855?*. No había siquiera locales para funcionar y pasarían muchos años y muchos proyectos frustrados para que en la campaña se produjeran cambios significativos y duraderos.<sup>221</sup>

---

<sup>220</sup> *Ibidem*.

<sup>221</sup> *Pocos días faltan para terminar el año de 1854 y hallarnos en el de 1855, en el que debe entrar al regir la Ley de municipalidades. Entretanto lo más original es que aún no se ha visto ningún preparativo que nos indique que se trata realmente de llevar a efecto semejante Ley. ¿Dónde esta siquiera la casa que se destinado para que den principio á ejercer sus funciones las municipalidades, que deben principiar su ejercicio el 1° de enero de 1855? Nosotros no lo sabemos y entretanto la preparación solamente del local, no puede menos que llevar un mes. Esto nos induce necesariamente á preguntar si realmente se piensa ó no en municipalidad, ó si esta ley va como otras muchas á quedar, no diremos en proyecto, sino como letra muerta que nada significa ¿Tendremos ó no tendremos municipales en el año próximo de 1855?. *El Nacional*, 25 de diciembre de 1854. BN.*

Como hemos visto, en 1821 los jueces de paz habían sido concebidos para encargarse de la justicia lega, mientras que los comisarios de policía de campaña de la baja y alta policía. Ante la desaparición de los segundos de la escena bonaerense, los jueces asumieron todas las funciones, judiciales, municipales, así como las de represión de los delitos. A partir de 1855, la Ley de Municipalidades crea una corporación con un presidente a la cabeza, pero al otorgarle al propio juez de paz este rol y al demorarse la organización de una policía de campaña, la norma poco puede hacer para modificar la situación de omnipotencia de estos funcionarios. Sin embargo, la nueva coyuntura política planteada a partir de Caseros, va a demandar cada vez con más urgencia nuevas instituciones para el gobierno provincial. Se hacía una asociación automática entre la municipalidad y el sistema democrático, por lo que se atribuía a la demora en la ejecución de la ley los abusos que se producían por la superposición de funciones administrativas, policiales y judiciales de los *jueces comisarios*.<sup>222</sup> En 1856, con el fin de reforzar la normativa, se estableció el Reglamento para las Municipalidades de Campaña, con similares resultados en su aplicación.

Una de las cuestiones más debatidas acerca de la organización de las municipalidades estaba referida al cobro y destino de lo recaudado por las multas, impuestos y patentes. Se debe tener en cuenta que, hasta ese momento, ésa era tarea excluyente de los jueces de paz, en tanto jueces o comisarios de policía. Según correspondiere esos dineros eran girados al ejecutivo provincial o al Departamento de Policía. Con la creación de las

---

<sup>222</sup> Adolfo Alsina, que será gobernador de la provincia en la década de 1860, en el mismo momento en que esta Ley debía comenzar a regir, expresaba en *La Tribuna: Al estudiar los resortes más eficaces de la prosperidad pública, mucho tiempo ha que el Gobierno, la Legislatura y el pueblo pensaron en la aplicación del régimen municipal a la Campaña. El escaso fruto recogido de los ensayos hechos nada probaría sino contra la timidez o insuficiencia de la tentativa, pero nunca contra una institución libre y creadora...* *La Tribuna*, 9 de enero de 1855. En Carlos Martínez, *Alsina y Alem. Porteñismo y milicias*. (Bs.As.: Ediciones culturales argentinas, 1990) p. 37.

municipalidades, buena parte de lo recaudado quedaba en manos de estas para su sostenimiento. Como expresaba Alberdi:

*Sin rentas no hay gobierno; sin gobierno, sin población, sin capitales, no hay Estado... y aludía precisamente a lo que se intentaba revertir, ya que Abolidos con la existencia de los cabildos o municipalidades los antiguos impuestos de ese carácter, fueron reemplazados por otros anexos a la policía sucesora de los cabildos, y la policía fué comprendida en el número de los recursos rentísticos de Buenos Aires. Multas, decomisos, loterías, rifas, cementerio, alumbrado, marcas, pontazgo, fueron contribuciones entregadas a la policía para su recaudación y aplicación.*<sup>223</sup>

Más aún, en la Ley de 1856, se contemplaba la posibilidad de que las municipalidades propusieran a la legislatura provincial la creación de rentas y contribuciones con el objetivo del sostenimiento de obras y el servicio público en sus partidos.<sup>224</sup>

---

<sup>223</sup> Juan Bautista Alberdi, *Sistema económico y rentístico de la Confederación Argentina según su Constitución de 1853*. Versión PDF. Revista de Instituciones, Ideas y Mercados N° 53. octubre 2010. pp. 121-174.

<sup>224</sup> Se declaran rentas municipales: ... *El derecho de corrales para el abasto del Partido; Las multas que el Juzgado de Paz imponga, con arreglo á las disposiciones vigentes; Los derechos de peaje y pontazgo establecidos, ó que se establezcan en lo sucesivo; El producto de las ventas de solares de propiedad pública; El Canon enfiteútico que paguen con arreglo á la Ley, los terrenos públicos destinados a egidos en cada pueblo de campaña; Veinte pesos por cada guía que espida el juzgado; Cincuenta pesos por único derecho por la visita anual é inspección de pesas y medidas de las casas de negocios; El diez por ciento del producto de la Contribución Directa que paguen los capitales existentes en el Partido, cuya recaudación é inspección corresponde á la Municipalidad respectiva; Los edificios que se construyan en los pueblos de campaña, pagarán por único derecho cien pesos por cada solar que sea delineado ... Mientras las rentas municipales no alcancen á cubrir los gastos que demande el servicio del Partido, el tesoro general del Estado proveerá las cantidades que falten para cubrir el presupuesto de cada distrito.* Ley de creación de las Municipalidades de 1854. ROPBA. BCN. Vemos aparecer por aquellos años abundante legislación, complementando la anterior, como por ejemplo aquella por la que *Quedan autorizadas las Municipalidades de campaña, para establecer el alumbrado público de sus respectivos pueblos, cobrando el impuesto en la forma siguiente: las casas de familia pagaran un peso mensual. Las casas de comercio pagaran cinco pesos mensuales.* Julio 22 de 1858. ROPBA. BCN.

Fue un período de muchas reformas, que alcanzó también a la justicia letrada en la campaña.<sup>225</sup> En octubre de 1856 la Cámara de Representantes sancionó la división de los Juzgados del Crimen en la Campaña en tres departamentos, Norte (San Nicolás, San Pedro, Baradero, Arrecifes, Rojas y Pergamino); Centro (Junín, Salto, Fortín de Areco, Giles, Villa de Mercedes, Navarro, Lobos, Montes, Ranchos, Las Flores, Saladillos, 25 de Mayo, Chivilcoy y Bragado) y Sud (Partidos situados al sur de Ranchos). Además, se creó un Juzgado de Primera Instancia en lo Criminal con asiento en la ciudad de San Nicolás.<sup>226</sup> 1856 no solo trajo reformas administrativas; cuestiones relativas a las tierras públicas ocuparon buena parte de los debates de la Cámara de Representantes, así como las estrategias para contrarrestar los efectos de las intensas lluvias de ese año y las amenazas constantes de malones provocados por las comunidades indígenas de la región.

Es importante mencionar el trasfondo productivo de una campaña que en pocos años se convertirá en el motor del desarrollo agropecuario. Para tener una idea, basta con la afirmación de *El Nacional*: ... si Buenos Aires por un común acuerdo, vendiese hoy todo su ganado disponible, realizaría una suma diez veces mayor que en 1852.<sup>227</sup> La cría de ovejas era el sector que más había avanzado de la economía, por lo que iba a la cabeza en las exportaciones y fue el que motivó que desde el gobierno se atendiera sus necesidades, a partir de la promoción de las redes de comercialización, transporte y financiación. Las medidas tomadas en este sentido prepararon el camino para la gran expansión de la ganadería vacuna que tendría lugar

---

<sup>225</sup> Sobre la organización de la justicia de paz y de la justicia letrada en la campaña, particularmente en el sur de la provincia, recomendamos Melina Yangilevich, *op.cit.* De más reciente aparición: María Angélica Corva, *Constituir el gobierno, afianzar la Justicia. En Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires (1853-1881)*. (Rosario: Prohistoria, 2014).

<sup>226</sup> *El Nacional* 21 de octubre de 1856. BN.

<sup>227</sup> *El Nacional*. 26 de octubre de 1856. BN.

en los ochenta.<sup>228</sup> Las noticias sobre el crecimiento de la economía agroexportadora eran frecuentes en los periódicos, compartiendo espacio con las novedades sobre las municipalidades, que estaban dando sus primeros pasos. San Nicolás, Azul, San Fernando, solían ser noticia en *El Nacional*. La elección de sus municipales, sus cruces por competencias con los juzgados de paz y los problemas de seguridad por la falta de funcionarios competentes se reiteraban. En el periódico se destacaba la labor de éstas en materia de difusión de la escolaridad y eventos culturales.<sup>229</sup>

### La reforma de 1857<sup>230</sup>

Mientras la ciudad de Buenos Aires comenzaba a organizar su municipalidad y relevaba a la policía de ocuparse de cuestiones como el empedrado, los carros fúnebres o los mercados (tareas propias de la baja policía), en la campaña, el cargo de Presidente de la Municipalidad, recaía en la figura del juez de paz, sin producir avances significativos en la separación de las funciones. Por ello, el 6 de julio de 1857, la Cámara de Representantes de la provincia sancionó una ley para crear toda una estructura dedicada a atender las cuestiones propias de la policía (alta policía), dividiendo el territorio provincial en ocho prefecturas y nombrando comisarios en todos los distritos, para separar este cargo del de

---

<sup>228</sup> Roy Hora, *Historia económica de la Argentina en el siglo XIX*. (Bs.As.: Siglo XXI, 2010). p. 98. Al respecto puede consultarse: Hilda Sabato, *Capitalismo y ganadería: la fiebre del lanar, 1850-1890*. (Bs. As.: Sudamericana, 1992).

<sup>229</sup> *El Nacional*. Octubre de 1856 a agosto de 1857. BN.

<sup>230</sup> Al respecto, remitimos al clásico trabajo de Benito Díaz, “La organización de prefectura en la campaña de Buenos Aires durante el gobierno de Valentín Alsina.” En *Trabajos y Comunicaciones*. N° 8. Universidad Nacional de la Plata. La Plata, 1959. Dedicado al sur de la provincia, se cuenta con el mucho más reciente trabajo de Melina Yangilevich, “Crónicas de conflicto y desilusión. Prefecturas de campaña, juzgados de paz y comisarías en Buenos Aires (1857-1859). En Darío Barrera (coord.), *La justicia y las formas de autoridad. Organización política y justicias locales en territorios de frontera. El Río de la Plata, Córdoba, Cuyo y Tucumán, siglos XVIII y XIX* (Rosario: ISHIR-CONICET. 2010).

juez de paz, exceptuando los partidos de Junín, Bahía Blanca y Carmen de Patagones.<sup>231</sup>

*Art. 1ª. Todas las funciones policiales serán desempeñadas inmediatamente en la Campaña por Comisarios, en número de veinticinco, y los Juzgados de Paz quedarán exonerados de los servicios de ellas desde que las Comisarias se hallen instaladas...*<sup>232</sup>

Esta reforma determinaba un presupuesto para su funcionamiento, que incluía sueldos para los comisarios. Hay que recordar que el cargo de juez de paz no era rentado, ya que constituía un servicio que se hacía en virtud de pertenecer al padrón de milicias.<sup>233</sup> Pero en los hechos, aunque casi siempre con atraso, éstos cobraban el sueldo correspondiente al cargo de comisario que ocupaban de forma *accidental*. Otro gasto tenido en cuenta era el dinero destinado al alquiler de una oficina donde funcionar, bajo la manifiesta voluntad de separar inclusive físicamente las funciones

---

<sup>231</sup> “*Juzgado de Paz y Comisaria de Patagones*” tal como aparece en la documentación oficial aún después de producida la reforma. AGN. Sala X, 33-11-8. Aún después de 1880. la situación en Carmen de Patagones seguirá presentando irregularidades de este tipo.

<sup>232</sup> *Art. 2ª: Quedan por ahora exceptuados de la disposición anterior los partidos de Junín, Bahía Blanca y Patagones.*

*Art.3ª: El sueldo de cada Comisario será el de mil ochocientos pesos mensuales asignados para alquiler de cada oficina y otro del servicio. Para otros gastos se distribuirán quince mil pesos mensuales a juicio del Poder Ejecutivo, entre todas las Comisarias.*

*Art. 4ª: Las actuales partidas de los once hombres de los Jueces de Paz, serán reducidas a cuatro hombres y la suma que esta señalada para el pago de los siete restantes será destinada por el P.E., a dotar a las partidas de diez a quince soldados con un cabo cada una, que deberá tener cada Comisaría.*

*Art. 5ª: La asignación mensual de mil pesos de que goza cada Juzgado de Paz en razón de sus funciones policiales, quedará reducida a quinientos con destino a sus gastos generales; y los quinientos restantes se destinarán a cubrir en el presente año, los sueldos y gastos de las Comisarias, debiendo cargar a las Rentas Generales, lo que faltase para el completo de ello.*

*Art. 6ª: El P.E. fijará las circunscripciones de las Comisarias, sus puntos de residencia, sus atribuciones, deberes y demás que conciernen a reglamentar la ejecución de la presente Ley. Policía de la Provincia de Buenos Aires. op.cit. pp. 126,127.*

<sup>233</sup> Rico, Alejandra, “Policías, soldados y vecinos. ¿Militarización o milicianización de la policía en la primera mitad del siglo XIX?” *Prólogos. Revista de historia, política y sociedad*. Universidad Nacional de Luján, 2009.

que durante décadas habían permanecido unidas. La mayoría de las veces era un cuarto, dos a lo sumo, que el juzgado de paz alquilaba al Departamento de Policía para el cumplimiento de lo dispuesto por la reforma.<sup>234</sup> Se redujeron las partidas de los jueces de paz de once a solo cuatro hombres, mientras que se asignaron los siete restantes a las comisarías para completar una fuerza que según los casos oscilaba entre diez y quince soldados.

La creación de las Prefecturas y sus Comisarías generó toda una documentación oficial dedicada a su organización y provisión de los insumos indispensables para funcionar, desde el lugar físico para hacerlo, hasta los útiles de librería necesarios para el trabajo diario, pasando por copias del Registro Oficial con la legislación provincial, muebles, cepos y grillos para los presos<sup>235</sup> y obviamente los sueldos de los funcionarios a cargo.<sup>236</sup> Por supuesto, la ley fijaba las circunscripciones, las atribuciones y puntos de residencia de las comisarías, además de dejar en claro la especificidad de sus funciones con respecto a los juzgados de paz.

---

<sup>234</sup> A modo de ejemplo, fragmentos de una nota dirigida al Jefe de Policía Emilio Castro desde la Prefectura de San Nicolás: *El infrascripto ha recibo la nota de V S..., en la que se sirve comunicarle que el Superior Gobierno ha resuelto, que desde el 1º del que sigue se entreguen para alquiler de casa, mensualmente, seiscientos pesos al Comisario de la sexta sección, cuatrocientos al de la octava, é igual cantidad al de la 25ª. Asi como la reserva que el Gobierno hace de proveerlo que convenga á la Comisaría septima, y asignación a todas las comisarias para manuntencion de presos...AGN. Sala X. 33-11-4.*

<sup>235</sup> La presencia de cepos y grillos persistirá por varios años más, pese a que el artículo 18 del texto de la Constitución Nacional de 1853, estableciera claramente que: *Quedan abolidos para siempre la pena de muerte por causas políticas, toda especie de tormento, los azotes y las ejecuciones a lanza o cuchillo. Las cárceles de la Confederación serán sanas y limpias, para seguridad y no para castigo de los reos detenidos en ellas, y toda medida que a pretexto de precaución conduzca a mortificarlos más allá de lo que aquélla exija, hará responsable al juez que la autorice.*

<sup>236</sup> Por ello el Comisario de San Fernando se dirige al Prefecto Juan Dillón: *...para que se sirva ordenar la remision de los utiles de escritorio que se precisan en esta oficina espresados a continuación – una resma papel de oficio, una resma pepel de carta...AGN. Sala X. 33-11-4.*

---

**1 Prefectura de Morón:** Comisarías de San José de Flores, Belgrano, San Isidro, San Fernando, Las Conchas, Morón y La Matanza.

**2 Prefectura de San Antonio de Areco:** Comisarías de Villa de Luján, San Andrés de Giles, Fortín de Areco, San Antonio de Areco, Baradero y Zárate.

**3 Prefectura de San Nicolás:** Comisarías de San Pedro, San Nicolás, Pergamino, Rojas, Junín, Salto, Arrecifes

**4 Prefectura de Chivilcoy:** Comisarías de Villa Mercedes, Chivilcoy, Bragado, Veinticinco de Mayo, Navarro y Lobos

**5 Prefectura de La Flores:** Comisarías de Cañuelas, Monte, Saladillo, Las Flores, Tapalqué y Azul

**6 Prefectura de Chapaleufú:** Comisarías de Tandil, Pila, Lobería y Mar Chiquita

**7 Prefectura de Dolores:** Comisarías de Dolores, Maipú, Ajó y Tordillo

**8 Prefectura de San Vicente:** Comisarías de Ranchos, Chascomús, Magdalena, Ensenada, Quilmes, Barracas al Sud y San Vicente

---

Cuadro III: División de la Campaña en Prefecturas y Comisarías, según la Reforma de 1857.<sup>237</sup>

Esta organización con sus ocho prefecturas y sus veinticinco comisarías, que se superponía con la división de la Guardia Nacional de Caballería de Campaña, se iba a expandir territorialmente por la provincia, creando en muchos casos confusión a la hora de definir responsabilidades. Había una gran expectativa alrededor de esta reforma. *El Nacional* auguraba un servicio distinguido por el tino y la honradez de los flamantes comisarios, y advertía sobre la necesidad de que se dictase una disposición ordenando que ninguno de los comisarios ni por sí, ni por segundas personas pudiesen tener ninguna clase de negocios en su sección correspondiente. De esta manera se evitarían *...los inconvenientes que origina siempre el compadrazgo, y el que los comisarios se crien, intereses que esten en pugna con las convenciones del pais y las vistas del ejecutivo.*<sup>238</sup> Se evitarían de este modo las connivencias denunciadas permanentemente en torno a los jueces de paz que hasta ese momento habían ejercido el cargo de comisario.

---

<sup>237</sup> Policía de la Provincia de Buenos Aires, *Síntesis histórica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. 1580-1980*. (La Plata, 1980) pp. 126,127.

<sup>238</sup> *El Nacional*. 17 de julio de 1857.

Una vez acomodados en sus comisarías, los nuevos funcionarios debieron lidiar con la falta de recursos para el desempeño de sus tareas, además del recelo de quienes hasta ese momento se habían encargado de las mismas. Armamento inútil, falta de insumos, haberes atrasados y en algunos casos hasta la falta de algún lugar físico en donde funcionar, eran las cuestiones que se planteaban al Jefe de Policía, a poco de producirse la reforma.<sup>239</sup> Notas como la que sigue, se reiteran por toda la campaña:

*Participo a V S que con fecha 31 de julio, 2 de agosto y 4 del mismo he tomado posesion y sido reconocido en mi clase de Comisario de la 1ª seccion de campaña. Acompaño a V S la relación de los articulos y armamento recibido ...12 lanzas, 9 tercerolas<sup>240</sup> inútiles, 15 tercerolas inútiles, 16 sables completos, 1 atado con piezas sueltas de tercerola ...<sup>241</sup>*

Para noviembre de 1857, en el partido más antiguo de la provincia de Buenos Aires, el juez de paz continuaba *encargado de la comisaría del Baradero*,<sup>242</sup> tal como se desprende de las notas enviadas al mismo desde el Departamento de Policía con las filiaciones de los *profugos criminales y desertores*. Recordemos que dicho distrito pertenecía a la segunda Prefectura con sede en San Antonio de Areco a cargo de José R. Oyuela, dividida en las Comisarías: Villa de Luján, San Andrés de Giles, Fortín de Areco, San Antonio de Areco, Baradero y Zárate. Para enero de 1859, la situación no se había modificado sustancialmente en el norte bonaerense; *Don Felix Lynch*, aparecía en una nota dirigida desde la 2º Prefectura con el cargo de *Juez de Paz, Presidente de la Municipalidad de Baradero*,<sup>243</sup> mientras que un mes después, aparece en otra nota el mismo Félix Lynch

---

<sup>239</sup> AGN. Sala X. 33-11-4; 33-11-8; 34-1.4.

<sup>240</sup> Arma de fuego usada por la caballería, que es un tercio más corta que la carabina.

<sup>241</sup> AGN. Sala X. 33-11-4.

<sup>242</sup> AMB, año 1857

<sup>243</sup> Circular del 19 de enero de 1859. AMB, año 1859.

como *Juez de Paz Encargado de la Comisaría en el Baradero*<sup>244</sup> y no se ha encontrado registro de que esta situación se haya modificado mientras estuvo vigente la organización de la campaña en prefecturas y comisarías. Las notas y circulares sí dan cuenta de la existencia de las municipalidades, en tanto lo ponían en conocimiento al *juez, comisario y presidente de la municipalidad*, Félix Lynch, que desde la 2° Prefectura se había dado orden a los comisarios para que pongan a disposición de las municipalidades, a todo individuo detenido por causas leves y pena correccional, para que sea destinado a los trabajos de utilidad local.<sup>245</sup>

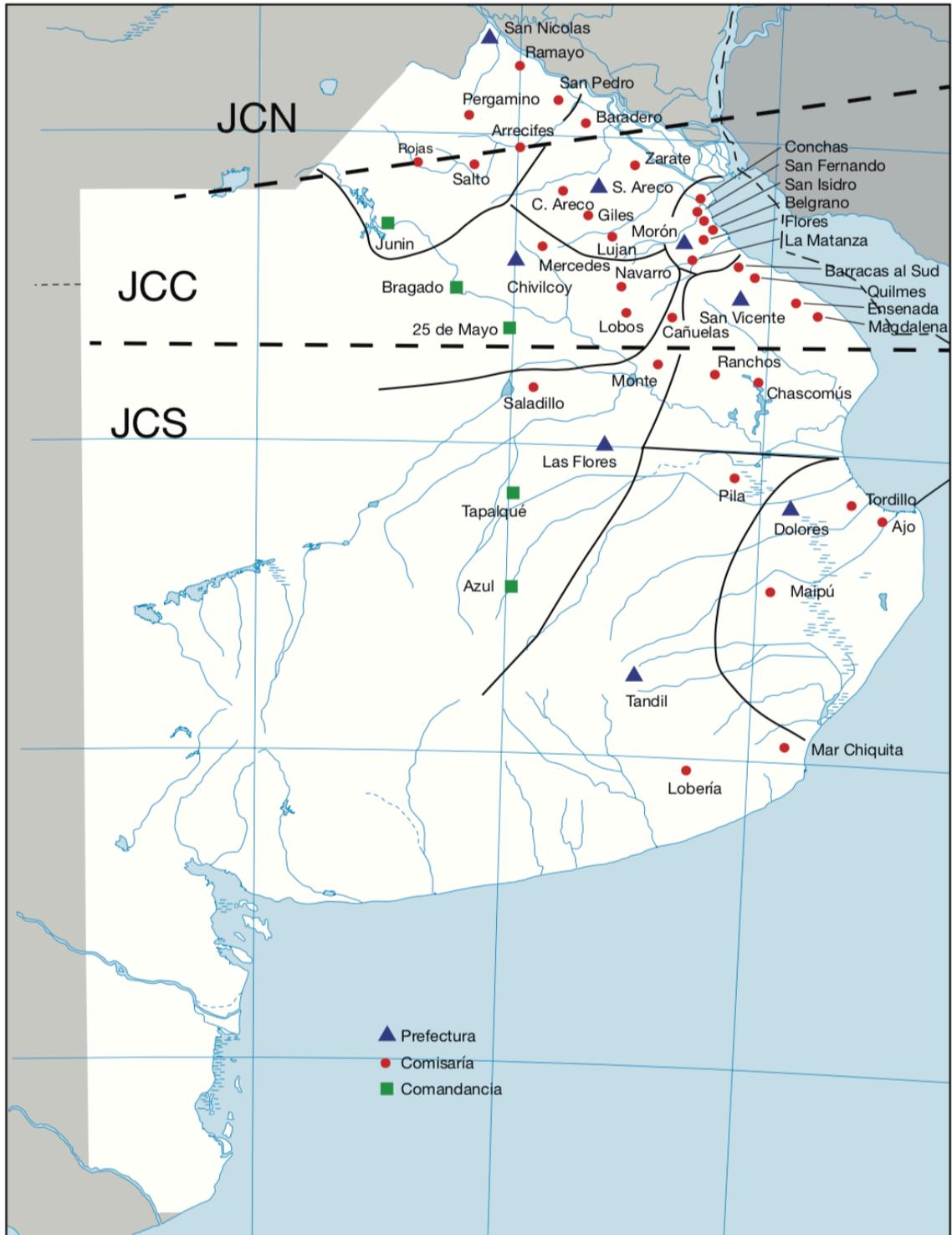
A la par que aparecían las comisarías y prefecturas, la figura de la municipalidad, más allá de seguir por un buen tiempo confundida en el cargo del juez de paz, representaba un permanente motivo de fricción entre las autoridades de los partidos que aún no tenían directivas claras en cuanto a sus atribuciones. La aparición de nuevos actores en una campaña en donde por décadas toda fuente de autoridad había emanado del juez de paz, en donde incluso en la frontera muchas veces esta figura también era el comandante del fuerte, va a traer un buen número de conflictos políticos y administrativos. A casi un año de producida la reforma, se puede rastrear en la documentación remitida desde los juzgados de paz al Departamento de Policía, la preocupación por parte de los funcionarios por contar con instrucciones y reglamentos para poner en funcionamiento las comisarías de campaña<sup>246</sup> y evitar las posibles confusiones que la existencia de los nuevos cargos provocaba.

---

<sup>244</sup> Nota del 4 de febrero de 1859. AMB, año 1859.

<sup>245</sup> Circular del 19 de enero de 1859. AMB, año 1859.

<sup>246</sup> Nota remitida por el juez de paz de Tandil al Jefe de Policía Emilio Castro: AGN. Sala X. 33-11-8.



Mapa I: Reforma de 1857. Frontera (Comandancias). Juzgados del Crimen 1856.

### Como corolario, el fin de la reforma

Aunque con desigual aplicación en los distintos partidos de la campaña, la reforma de 1857 estimuló el nombramiento de varios funcionarios con competencias similares y confusas atribuciones, en donde antes había uno solo con multiplicidad de funciones. Esto no hizo más que provocar mayor confusión en la convulsionada Buenos Aires de la década del cincuenta. La batalla de Cepeda, en octubre de 1859, trajo como consecuencia la renuncia de Valentín Alsina como gobernador y el compromiso de la provincia a integrarse a la Confederación. Las fuerzas policiales a cargo de los juzgados, compuestas fundamentalmente por tropa perteneciente a la Guardia Nacional, tuvieron una activa participación en todos los sucesos, tanto dotándola de hombres como reclutándolos, ejerciendo de este modo una de sus más antiguas funciones.

El 10 de noviembre, finalmente se firmó el Pacto de San José de Flores, por el que Buenos Aires se declaraba parte de la Confederación jurando su Constitución Nacional, no sin antes proponer algunas reformas.<sup>247</sup> A los pocos días, el 14 de noviembre a través de un Decreto provincial, cesaron en el cargo los prefectos y los comisarios, reasumiendo los jueces de paz sus antiguas atribuciones.<sup>248</sup>

Este intento fallido por establecer una estructura policial basada en comisarías distribuidas por la provincia, culminó precisamente cuando ésta

---

<sup>247</sup> “Allí se acordó la formación de una comisión revisora de la Constitución de la Confederación para negociar los términos de la incorporación de Buenos Aires. Entre tanto la provincia renunciaba al ejercicio independiente de las relaciones exteriores y transfería al Estado nacional las rentas de la aduana. Así mismo y en recuerdo de las circunstancias de 1852, se decidió el retiro de las tropas nacionales del territorio provincial.” Marcela Ternavasio (dir), *Historia de la Provincia de Buenos Aires. op.cit.*, p. 65.

<sup>248</sup> El nuevo jefe de policía Rafael Trelles recibía una nota del juez de paz de Dolores por la que le comunicaba:

*...que habiendose hecho cargo en este juzgado de las funciones que pertenecían á la Comisaría de Campaña de esta seccion, según lo ordena el Superior Gobierno en su Acuerdo con fecha 14 del corriente, se hace necesario que V S se sirba remitirle á la brevedad que le sea posible, algunos Pases ó Pasaportes impresos y el Registro Oficial desde el año de 1857 hasta la presente fecha.* AGN. Sala X. 34-1-4.

encontró una manera de insertarse en la comunidad más amplia. Poco duró este intento por separar las funciones policiales de la justicia lega, por recuperar en definitiva, el sentido con el que había sido concebida por Rivadavia la reforma judicial y policial de 1821. Los jueces de paz, con sus funciones de comisario de policía de campaña, saldrán fortalecidos luego de la fallida reforma y serán los que contribuirán a componer el nuevo orden político que se consolidará en los años siguientes a Pavón, bajo las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda.<sup>249</sup> Con una relativa estabilidad política, si la comparamos con el período anterior, no fueron muchos los cambios que se sucedieron hasta la década del ochenta, más allá de las leyes surgidas de la legislatura provincial y los códigos nacionales. El funcionamiento de la administración política, administrativa, judicial y policial en la campaña, continuó en manos de los *jueces comisarios* y la Ley de Municipalidades quedó en un plano discursivo en gran parte de la provincia, aunque se siguieran levantando voces denunciando que *las funciones diversas que ejercen esos funcionarios son legal y prácticamente incompatibles y es urgente, indispensable, la reforma de la ley sobre el caso.*<sup>250</sup>

Hasta aquí se ha tratado de dar cuenta de los cambios y continuidades que sufrieron los juzgados de paz de campaña, desde su creación en 1821, hasta promediar el siglo XIX. Se ha querido demostrar que más allá de las reformas ensayadas, mantuvieron su centralidad para pensar el ordenamiento político de la provincia, concentrando funciones

---

<sup>249</sup> “Entre 1862 y 1880, período fundamental de la formación del estado argentino las autoridades nacionales fueron capaces de expandir su control sobre las provincias, vencer oposiciones internas y enfrentar conflictos externos. Para lograr imponer su autoridad y captar el apoyo de las elites provinciales, los gobiernos nacionales hicieron uso principalmente de tres instrumentos: el ejército, las agencias y burocracias estatales (principalmente la Justicia Federal) y los subsidios económicos a las provincias.” Gustavo Paz, *Las guerras civiles (1820-1870)*. (Bs.As.: EUDEBA, 2007) p. 48.

<sup>250</sup> José Hernández, 16 de noviembre de 1869. En Tulio Halperín Donghi, *Proyecto y construcción de una Nación (1846-1880)*. (Bs.As.: Emecé, 2007). (fuentes en PDF).

judiciales, policiales y administrativas. Más allá de sus magros resultados en lo inmediato a su sanción, se ha resaltado la importancia de la Ley de Municipalidades, en cuanto a su voluntad de dotar de especificidad las funciones de la baja policía, y acompañar el proceso que en las décadas siguientes tendrá como resultado la organización de una estructura de policía en la provincia.

En los capítulos que siguen se intentará describir algunos pormenores de este proceso de construcción de un orden político en la campaña, durante el llamado período de la organización nacional. Se analizará el rol de los jueces de paz encargados de las funciones policiales, a la luz de los cambios que en las décadas del sesenta y del setenta se producen en la provincia. El *juez-comisario y presidente de la municipalidad* deberá seguir gestionando y arbitrando sobre los asuntos de los paisanos, entre las oficinas administrativas que la burocracia provincial y nacional genera, la profusión de normativa y la subsistencia de elementos de antiguo orden, poniendo en evidencia las dificultades para construir un orden republicano.<sup>251</sup>

---

<sup>251</sup> “He aquí el final: poderes separados, con límites y facultades, con atribuciones particulares, competencias y controles entre sí.” Oreste Carlos Cansanello. *De súbditos a Ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires 1810-1852*. (Bs.As.: Imago Mundi, 2003). p. 202.

## Capítulo IV

### Los jueces comisarios, entre el tránsito y la recluta

#### Introducción

Con Bartolomé Mitre, primero como gobernador de Buenos Aires (3 de mayo de 1860 - 11 de octubre de 1862) y luego como presidente de un país caracterizado por los conflictos armados y las disensiones internas (12 de octubre de 1862 - 12 de octubre de 1868), se inicia una etapa de construcción de un orden político, que posibilitará años más tarde la consolidación del modelo agroexportador llevado adelante por la “generación del ochenta.”<sup>252</sup> En este contexto, voy a detenerme en una de las más antiguas funciones policiales, la recluta de hombres, para analizarla a la luz de las contradicciones de un proceso político atravesado por persistencias de antiguo orden y ensayos republicanos. Son los jueces de paz, en su carácter de comisarios de policía de campaña, los encargados de esta tarea. El desafío para estos funcionarios es mantener el orden en sus distritos, en medio de una puja permanente por brazos para el trabajo en el campo, los conflictos armados y la propia seguridad de los pueblos, imposibilitados de organizar una fuerza de policía estable, a pesar de los procedimientos administrativos que las nuevas instancias estatales proponen para este período.

---

<sup>252</sup> Concluida la Batalla de Pavón, Córdoba, Santiago del Estero, San Luis, Tucumán, Santa Fe, San Juan, Catamarca, Mendoza y Jujuy, delegaron en Mitre las facultades inherentes al Poder Ejecutivo; La Rioja y Corrientes delegan solo las relaciones exteriores y Entre Ríos solo reconoció en Mitre la facultad del convocar el Congreso, por lo que la unidad aún va a tardar en llegar. Sin embargo, coincidimos en que, “En los años siguientes a Pavón, dejando de lado las diferencias políticas, las presidencias de Mitre, Sarmiento y Avellaneda desplegaron sobre el territorio del país diversos mecanismos de concentración de la autoridad nacional, proceso que tendría como culminación el período roquista.” Eduardo Zimmermann, “La justicia federal frente a los levantamientos provinciales, 1860-1880”. En Beatriz Bragoni/Eduardo Míguez (coord.), *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional (1852-1880)*. (Bs. As.: Biblos, 2010). p. 247.

Los *jueces comisarios* fueron los responsables de la tarea de reclutamiento, como lo habían sido desde fines del siglo XVIII sus antecesores, los *Alcaldes de la Santa Hermandad*, de manera que menesteres como levantar padrones, contar personas y reclutarlas, no fueron cuestiones nuevas para estos funcionarios. Durante la segunda gobernación de Juan Manuel de Rosas, fundamentalmente después de la difícil coyuntura política que se le planteó entre 1839 y 1840, esta competencia cobró mayor importancia, y lejos de agotarse en Caseros, se prolongará con matices hasta bien entrada la década del ochenta. Contar hombres y reclutarlos fue una de las funciones más importantes de los *jueces comisarios* durante todo el siglo XIX y una pieza clave en el proceso de construcción estatal, tanto en la provincia como en la nación. Este capítulo se detendrá particularmente en las décadas del sesenta y del setenta.

#### La recluta, entre la administración y la batalla

En los meses previos a la batalla de Pavón (17 de septiembre de 1861) se observó en el norte de la campaña un intenso movimiento de tropas.<sup>253</sup> Mitre tenía a sus hombres acantonados en Rojas, y después en Pergamino. Cerca de veinte mil personas, entre guardias nacionales, ejército de línea e indios, circulaban por esa zona de la provincia de Buenos Aires. No era la primera vez: los conflictos y las luchas facciosas se habían multiplicado desde la caída de Rosas y los jueces de paz, en su función de comisarios de policía, habían sido instrumentos indispensables a la hora de reclutar tropa. Aún después de Pavón, había que sofocar rebeliones en la campaña de federales urquicistas. En la documentación oficial que circulaba entre el Departamento de Policía y los juzgados de paz, se contaban

---

<sup>253</sup> En Baradero, meses antes de Pavón, había acantonados 800 hombres, que conformaban un regimiento de Guardias Nacionales. Nota del Juez de Paz Francisco San Martín. 11 de junio de 1861. AMB, 1861.

numerosas filiaciones de personas con pedido de captura, de soldados desertores, de delincuentes de diversa índole, generando un tránsito permanente de individuos para engrosar los ejércitos. Este fenómeno fue constante durante todo el siglo XIX, pero se incrementaba en los momentos de necesidad de hombres para la guerra.

La intensa recluta previa a la batalla de Pavón, particularmente en los distritos del norte de la provincia,<sup>254</sup> dejó la seguridad de bienes y personas de los pueblos y sus alrededores prácticamente desprotegida. Es interesante observar cómo se resolvió esta carencia en Baradero, a partir de un edicto sobre patrullas de extranjeros para la seguridad del pueblo:

*Considerando que el comercio de este pueblo en las actuales circunstancias, no tiene la suficiente garantía en la seguridad de sus negocios, por la acefalia en que se encuentra el Partido, a causa de haber salido toda la Guardia Nacional á campaña, y deseando estar prevenidos para el caso en que algun bandalaje intentase atacar los intereses de este comercio, el Juez de Paz infrascripto invita a todos los extranjeros cualquiera que sea su condicion y nacionalidad para que se presenten en una de las casas de los vecinos que a continuación se espresan, los cuales han convenido ya en este Juzgado ser Comandantes de patrulla, á efecto de celar el pequeño recinto del Pueblo; pudiendo cualquiera otro vecino extranjero que se considere con algunas relaciones, presentarse á este Juzgado a prestar esta clase de zervicio si es que no estuviere en la relacion de los nombrados= D Pedro Francia*

---

<sup>254</sup> Todos los argentinos que se hallen en este Partido correspondientes á la milicia activa, se presentarán en este Juzgado de Paz á los Alcaldes respectivos, en el plazo de tres dias desde hoy, con todas las armas que posean y con cuantos caballos tuvieren en estado de servicio. Los demas milicianos que no pertenecieren á la activa se presentaran asimismo en el indicado plazo, ya á este Juzgado í ya á los Alcaldes, con todas las armas y caballos que tuviesen. Los que desobedecieren esta órden serán considerados como vagos del Gobierno, y como tales estarán sujetos al castigo que se acordare á los traidores á la Patria. Edictos del juzgado. Baradero, Setiembre 20 de 1861. AMB, 1861.

= D Eugenio Giani = D Federico Alonso = D Jose M Bolaño = D Nicolas Rosso = D Juan B Iglesias =  
La Patrulla dara principio el lunes 14 del corriente  
y su comandante sera D pedro Francia y  
sucesivamente ira correspondiendo a cada uno en  
las noches siguientes.<sup>255</sup>

Este fragmento resume los problemas propios de la campaña. Por un lado, la necesidad de reclutar integrantes para la tropa destinada a los frentes de conflictos internos y externos, sin descuidar la seguridad necesaria para la producción y los propios trabajos inherentes al desarrollo de los municipios. Por otro lado, la cuestión de la vecindad y la ciudadanía, que ante la llegada de los extranjeros se ponía de relieve, ya que a partir de las décadas del sesenta y del setenta, a las categorías de vecinos y transeúntes, debemos sumar la de extranjeros.

Como ya se ha mencionado, se le había otorgado a los *jueces comisarios* la facultad de reclutar *los vagos al servicio de las armas ó á los trabajos públicos*,<sup>256</sup> así como llevar adelante el padrón de los vecinos y convocar a sus integrantes a formar parte de la Guardia Nacional, que era el nombre que recibieron las milicias después de Caseros.<sup>257</sup> Al control de estas fuerzas, que habían sido provinciales hasta la organización nacional,

---

<sup>255</sup> Edicto sobre patrullas de extranjeros para la seguridad del pueblo. 12 de julio de 1861. AMB, 1861.

<sup>256</sup> Decreto. Buenos Aires, Abril de 1822: Destinando los vagos al servicio de las armas ó á los trabajos públicos. En Ercilio Dominguez, *Colección de Leyes y Decretos militares*. T I 1810- 1830 pp. 332,333

<sup>257</sup> “Todas las provincias formaron sus milicias, cuando estuvieron unidas hasta la crisis del año 20 y en mayor medida cuando se mantuvieron desunidas después de Cepeda. El nombre que recibieron las milicias después de Caseros fue el de Guardia Nacional, tomado de la Revolución Francesa. En los archivos se las suele encontrar bajo la denominación de imaginaria cívica, guardia cívica, infantería cívica cuando corresponden a milicias urbanas y milicia de caballería o voluntarios de caballería cuando son tropas de paisanos. Estuvieron presentes en todas las asonadas, en todos los cambios de gobernadores, en todas las crisis políticas, en todos los enfrentamientos interprovinciales, en todas las campañas con y contra los indígenas.” Carlos Cansanello. *De súbditos a Ciudadanos, Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos*. Buenos Aires 1810-1852. (Bs. As.: Imago Mundi, 2003), p. 56.

las provincias se negaron sistemáticamente a renunciar, fundamentalmente la de Buenos Aires, ya que renunciar a ellas, confiándolas a la nación, era precisamente renunciar a su poder tradicional de convocar hombres para dirimir los conflictos políticos.<sup>258</sup> Mitre se propuso construir una fuerza armada de carácter nacional compuesta por el ejército de línea y las milicias provinciales, reunidas desde la década del cincuenta en la Guardia Nacional, pero con escaso nivel de éxito hasta los años setenta. Esto se observa con el derrotero que siguió el Batallón Guardia Provincial. Durante los años sesenta y setenta constituyó el bastión del poder autonómico de Buenos Aires. Fue disuelto, precisamente, por el conflicto por la capitalización entre la nación y la provincia en 1879, por orden de Domingo Faustino Sarmiento cuando era Ministro del Interior. Lograr la integración de las milicias provinciales en la Guardia Nacional fue uno de los desafíos más importantes del estado nacional.<sup>259</sup>

Aún superado Pavón, la cuestión de la recluta fue una preocupación constante de los funcionarios a cargo de los juzgados de paz de la campaña.

---

<sup>258</sup> “Hacia 1850 la naturaleza confederada del armado institucional rioplatense implicaba que no había una organización militar centralizada. Cada provincia tenía sus propias instituciones en la materia, lo que no impidió que se establecieran entre los diferentes ejércitos relaciones desiguales de hecho que llevaron al predominio de la estructura militar de Buenos Aires sobre casi todas las demás provincias.” Flavia Macías, Hilda Sabato, “La Guardia Nacional: Estado, política y uso de la fuerza en la Argentina de la segunda mitad del siglo XIX”. Dossier: Historias de la República. Variaciones sobre el orden político de la Argentina del siglo XIX. Polhis - Año 6. Número 11. Primer semestre 2013. 343 páginas. ISSN 1853 7723. pp. 70-81. [http://historiapolitica.com/datos/boletin/Polhis11\\_MACIASSABATO.pdf](http://historiapolitica.com/datos/boletin/Polhis11_MACIASSABATO.pdf)

<sup>259</sup> Conviene aclarar acá que tomo el concepto de milicia asociado a idea de vecindad, desarrollado por Carlos Cansanello y al cual recurriré a lo largo de este capítulo: “La prestación aparecerá entonces en toda su magnitud de carga pública, que fue exigida en la Colonia como un servicio a la Corona, durante la Revolución como obligación ciudadana en defensa de la soberanía, y desde 1820 como responsabilidad militar con cada uno de los estados provinciales. Porque no todos estuvieron obligados a cumplir con el servicio. Fundamentalmente orientado a mantener el orden interior y la protección de la frontera rural, fue ineludible –desde el siglo XVIII– para aquellos habitantes que tuvieron un domicilio registrado y actividades productivas conocidas. El sujeto es entonces el habitante domiciliado en la campaña, lugar en donde el vínculo entre el domiciliado y miliciano se manifiesta con toda fuerza.” Carlos Cansanello, “Las milicias rurales bonaerenses entre 1820 y 1830”. *Cuadernos de Historia Regional*. Universidad Nacional de Luján, 1998. p.10.

El 31 de octubre de 1862, el gobierno provincial prohibió el uso de personeros para aquellos (*vago ó delincuente*) que fueran reclutados al servicio de las armas en el ejército de línea. Se disponía también que una vez *Cumplido por el penado el tiempo de su condena, se presentará á las autoridades del Partido á que pertenezca, para ser enrolado en la Guardia Nacional.*<sup>260</sup> De manera que, agotado el plazo en el ejército de línea, castigado al mismo por el delito de vagancia, nuevamente debía ser incorporado como tropa, esta vez en la milicia, infringiéndole una suerte de doble castigo. La necesidad de hombres para prestar servicio en alguna de las fuerzas fue constante, teniendo en cuenta, que cada juzgado tenía una partida de policía generalmente conformada por integrantes de la milicia activa.

El 1 de mayo de 1865 Rufino de Elizalde, ministro argentino de Relaciones Exteriores, Octaviano de Almeida Rosa por Brasil y Carlos de Castro por Uruguay, firmaron el Tratado de la Triple Alianza,<sup>261</sup> dando inicio a una guerra que se prolongó durante cinco años, aunque la participación de la Argentina se concentró en la primera etapa. Otra vez el norte de la provincia volvía a ser el escenario en donde se concentraban las tropas que por el litoral ingresaban en el campo de batalla. La capacidad de los *jueces comisarios* para *...levantar una subscripción voluntaria en la Provincia con destino al enganche de soldados de línea para la remonta del Ejército en campaña mientras dure la presente guerra contra el déspota*

---

<sup>260</sup> Decreto del departamento de Gobierno del 31 de octubre. AMB, 1962.

<sup>261</sup> Pocos meses antes de sancionarse el Código Rural de la provincia de Buenos Aires, en mayo de 1865 se produce la Guerra de la Triple Alianza. Originada en un conflicto interno del Uruguay en el que Paraguay y Brasil habían tomado parte. Francisco Solano López solicitó a Mitre permiso para pasar por Corrientes para acudir al Uruguay. Mitre no permitió el paso, Solano pasó igual y declaró la guerra. En mayo de 1865 se firmó el tratado de la Triple Alianza con Uruguay y Brasil contra Paraguay. Mitre tomó la conducción militar de la guerra delegando en Marcos Paz el gobierno de la Confederación. El 20 de junio de 1870 se puso fin al conflicto.

*paraguayo* ...<sup>262</sup> se puso de relieve una vez más. También debían llevar adelante otras tareas, tales como la ayuda a las familias de los soldados y la recolección de insumos entre los vecinos de sus distritos.<sup>263</sup>

Los jueces de paz habían sido desde la primera mitad del siglo XIX los encargados de la recaudación de insumos para el gobierno de Buenos Aires, entre los vecinos de la comunidad a la que pertenecían, que además de cumplir con el servicio de milicias aportaban ganado, leña y todo lo necesario para el mantenimiento de las tropas en la guerra. En la época de Rosas, la presión recaudadora recayó fundamentalmente en aquellos que no pudieron demostrar una adhesión a la causa federal.<sup>264</sup> No solo colaboraban con la manutención de las tropas, también contribuían a sostener el Negocio Pacífico de Indios, con ganado que se destinaba a los *indios amigos*, particularmente en aquellos distritos que se encontraban más próximos a las tolderías asentadas dentro del territorio provincial.<sup>265</sup> De manera que la función de los *jueces comisarios* de mediar en la provisión de hombres e insumos era habitual en la campaña, lo que no evitó que en esta etapa se produjeran múltiples conflictos entre las viejas prácticas de reclutamiento y la necesidad cada vez más imperiosa de fuerza de trabajo para el desarrollo productivo de una provincia en plena expansión económica.

---

<sup>262</sup> Buenos Aires octubre 24 de 1866. circular del gobierno nacional a los jueces de paz. AMB, 1866.

<sup>263</sup> Recabada al efecto la venia del Gobierno Provincial, por cuyo medio recibira V. esta comunicación se le ruega tenga a bien expedirse á la brevedad posible enviando los fondos que recaude. Buenos Aires octubre 24 de 1866. circular del gobierno nacional a los jueces de paz. AMB, 1866.

<sup>264</sup> Nos referimos a los conflictos internos de la propia provincia (por ejemplo, la sofocación de la rebelión de 1839, a los conflictos generados con fuerzas opositoras al régimen de otras provincias, y por supuesto a los dos bloqueos realizados por potencias extranjeras. Los testimonios al respecto son numerosos, pero a modo de ejemplo podemos decir que, en 1845, *El Juez de Paz y Comisario de San Andrés de Giles D. Pedro A. Rodríguez* debe auxiliar el Comandante en Jefe accidental de la División del 6<sup>a</sup> Regimiento con asiento en Salto con *cuatrocientas reses de ese partido*...AHPBA. Juzgados de Paz. San Andrés de Giles. 1831-1855. 39-2-22.

<sup>265</sup> *El Juez de Paz y Comandante accidental* del Fuerte de Azul, en enero de 1840, *Ha recibido del hacendado Dn Jose Balcarce...veynete yeguas con que ha auxiliado para proveer a la manutencion de los Indios amigos de Tapalqué por diez pesos cada una de cuenta del Estado*. AHPBA. Juzgados de Paz. Azul 1839-1842. 39-1-1 A.

En las circulares sobre reclutamiento desde el gobierno hacia los juzgados de paz, aparecía la necesidad de no dejar vacantes ciertas funciones elementales para el desarrollo de la administración de los distritos. Se impartieron *...órdenes á los Comandantes de Guardias Nacionales, para que... no sean llamados al servicio activo los Alcaldes y Tenientes, como igualmente los capataces de los establecimientos de campo...*<sup>266</sup> Esto se debía a que tradicionalmente, el cumplir con los cargos de jueces de paz y de tenientes alcaldes era una carga pública y como tal, parte del servicio de milicias para los vecinos de la campaña.

Así como los individuos itinerantes eran reputados de vagos y difícilmente podían escapar del servicio de las armas, los vecinos domiciliados y por lo tanto, integrantes de la guardia nacional podían a través de un personero o de la entrega de una suma de dinero evitar ser reclutados.<sup>267</sup> Estaba claro que no era una sociedad de iguales, que un vecino no era lo mismo que un transeúnte y que más allá de los propósitos enunciados en la Constitución Nacional, persistió por mucho tiempo la idea de la vecindad asociada a los derechos de la ciudadanía y la noción de itinerancia, a la de un sujeto susceptible de punición.<sup>268</sup> Cabe recordar, sin embargo, que fueron estos vecinos los que afrontaron muchas otras cargas como contraprestación de derechos a los que podían acceder. Así fue como ante el aumento del robo de ganado en Baradero, en 1865 el gobierno provincial autorizó a su juez de paz y jefe de la partida policial a incorporar vecinos que estuvieran en la Guardia Nacional en servicio pasivo, para integrar y reforzar dicha partida. Esta medida no constituyó una novedad, ya que desde la primera mitad del siglo XIX fueron los vecinos, en su calidad de milicianos, los que integraron dichas partidas y los jueces de paz los

---

<sup>266</sup> Circular de Cárdenas del 23 de setiembre de 1865. AMB, 1865.

<sup>267</sup> *... los Guardias Nacionales de Campaña, pueden exonerarse del servicio de su distrito, poniendo un personero ó entregando en su defecto la cantidad de seis mil pesos fijados como cuota de enganche.* Decreto mayo de 1865. AMB, 1865.

<sup>268</sup> Al respecto, Cansanello, *op.cit.* p. 14.

encargados de convocarlos a través del padrón de milicias, que después de Caseros continuó existiendo bajo la denominación de *Registro Cívico*.<sup>269</sup>

Volviendo al conflicto entre brazos para la guerra y brazos para la producción, la presión reclutadora en épocas de la Guerra de la Triple Alianza llevó al gobierno provincial a reeditar una ley de 1858 que en parte había sido derogada, para reafirmar algunas atribuciones correccionales, que por disposiciones especiales desde hacía décadas tenían los jueces de paz, fundamentalmente, en su carácter de comisarios de policía, con la intención de contar con fuerza de trabajo para las flamantes municipalidades de campaña.<sup>270</sup> A partir de esta disposición, puede observarse en los juzgados numerosos casos de individuos que fueron afectados a los trabajos públicos para obras municipales. Esto se incrementó con la llegada de extranjeros en la década siguiente, cuestión que será retomada más adelante.

El presidente Bartolomé Mitre, antes de declararle la guerra al Paraguay, fijó las reglas de cómo debía ser el alistamiento para la remonta del ejército de línea y la Guardia Nacional a través de su Ministro de Guerra y Marina Juan Gelly y Obes. El Gobernador Zaavedra y su Ministro Cárdenas hicieron lo propio a través de los jueces de paz que fueron los encargados del enganche en la campaña provincial. Por eso mismo se les envió a través de una circular la Ley Nacional de Enrolamiento en agosto, con la indicación expresa de emplear a individuos de la milicia pasiva en los cargos de alcaldes y tenientes.<sup>271</sup> Las personas susceptibles de ser convocadas para el enrolamiento eran los ciudadanos, mayores de diecisiete años hasta los cuarenta y cinco en caso de los casados y cincuenta para los solteros, exceptuando a los más altos funcionarios de los tres poderes

---

<sup>269</sup> Circular del 16 de septiembre por la que se comunica el Decreto del Ministerio de Gobierno para que los jueces de paz de la campaña formen con los vecinos, el Registro Cívico. AMB, 1865.

<sup>270</sup> Circular del 16 de febrero del Ministerio de Gobierno. AMB, 1865.

<sup>271</sup> *Con este motivo previene á V. nuevamente, proceda en cuanto sea posible á emplear pasivos en los cargos de Alcaldes y Tenientes.* Circular a los jueces de Paz de agosto de 1865. AMB, 1865.

nacionales y provinciales, entre otros.<sup>272</sup> Los que no cumplieran con el servicio en la milicia, serían destinados al servicio de las armas en el ejército de línea mientras durara la guerra con el Paraguay.<sup>273</sup> El Ministro de Gobierno, Cárdenas, les comunicaba a los comandantes militares:

*... que si bien por esa ley no quedan exceptuados del servicio los Alcaldes, Tenientes ni los capataces, sin embargo, á fin de no ocasionar un trastorno en la campaña, con la inmediata movilización de esas autoridades subalternas y de los capataces encargados de los establecimientos, procure exceptuar del servicio activo en cuanto sea posible, en cuanto no proceden los Jueces de Paz, como ya se les ha encargado, á emplear pasivos en los cargos de Alcaldes y Tenientes...*<sup>274</sup>

De una forma muy simplificada, se puede decir que la recluta seguía el siguiente recorrido: un individuo podía ser reclutado para el ejército de línea, generalmente con el objeto de cumplir alguna pena, que una vez cumplida lo convertía en un sujeto apto para el servicio en la Guardia Nacional, es decir en la milicia, que era el ámbito de los vecinos. Por eso mismo, los funcionarios de los juzgados y muchas veces sus partidas de policía, estaban integradas por los propios vecinos en cumplimiento de sus obligaciones.

Como se ha señalado, durante el siglo XIX los integrantes de la milicia ocuparon los cargos jerárquicos de los juzgados de paz. Esta es una antigua tradición que se sostiene después de Caseros y probablemente,

---

<sup>272</sup> Los exceptuados del cumplimiento de la Ley de Enrolamiento, además de los Alcaldes, Tenientes Alcaldes y capataces eran; *Los Directores y Receptores de las Universidades, Escuelas y Colegios, Los Gefes de Oficina de la Nacion y de las Provincias, Los médicos y practicantes al servicio de los hospitales, Los que no hayan cumplido diez y ocho años de edad, El hijo único de madre viuda ó aquel de los hijos que atiende á la subsistencia de esta, ó de un padre septuagenario ó impedido.* Ley Nacional de Enrolamiento junio 5 de 1865. AMB, 1865.

<sup>273</sup> Ley Nacional de Enrolamiento junio 5 de 1865. AMB, 1865.

<sup>274</sup> Circular a los jueces de Paz de agosto de 1865. AMB, 1865.

después de la creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires en 1880. Entre las obligaciones del miliciano se contemplaban las más variadas ocupaciones, incluyendo aquellas involucradas con las funciones policiales, según las necesidades del momento y del lugar.<sup>275</sup> Ya en la década del veinte, ante reclamos de jueces y tenientes alcaldes que se negaban a ejercer estos cargos, se había resuelto que los mismos eran parte del servicio de milicias y no una carga extra.<sup>276</sup>

Hacia fines de la década del sesenta, esta postura seguía con plena vigencia en atención al importante servicio que prestaban los alcaldes y tenientes alcaldes en los partidos de la campaña, de indispensable necesidad para la marcha de la administración. Por eso se los seguía eximiendo, siempre en su carácter de milicianos, de conformar los contingentes destinados a la frontera, concluyendo:

*Que mientras la Ley no reglamente bien detalladamente el servicio que debe dar la Guardia Nacional, puede el Gobierno de la Provincia, como lo ha hecho hasta el presente, adoptar todas aquellas medidas, y hacer las excepciones que, sin destruir la base de igualdad que debe presidir en su distribución, sean reclamadas por la equidad y por las necesidades de la Administración...*<sup>277</sup>

Los vecinos, en su carácter de milicianos, estuvieron siempre involucrados en el mantenimiento del orden y la seguridad en la campaña, porque como ya se ha señalado, estaban sujetos a obligaciones tales como la

---

<sup>275</sup> “La importancia del seguimiento del desarrollo de la policía radica en que la población de vecinos, según se ha visto, prestaba servicios en ella; en las guardias de las unidades carcelarias, en las partidas celadoras y en los piquetes a órdenes de Tenientes Alcaldes se formaron hombres que se seleccionaron del padrón de la milicia activa en forma rotativa.” Carlos Cansanello, *op.cit.* p.37

<sup>276</sup> ... el Servicio de oficial de milicias, como permanente, no es incompatible con el de Juez de Paz, Alcalde o Teniente de tal; en razon qe estas son solamente comisiones anuales. AGN. Sala X. 12.8.7.

<sup>277</sup> Decreto del 17 de setiembre de 1869.AMB, 1969.

limpieza de caminos, puentes y acequias, el cuidado de las caballadas públicas, la colaboración con el servicio de correos, y fundamentalmente el cumplimiento de las funciones de jueces de paz, alcaldes o tenientes alcaldes. En la segunda mitad del siglo XIX comenzaron a separarse todas estas funciones a medida que las municipalidades comenzaron a organizarse al igual que las diferentes instancias de la administración provincial y nacional, pero las funciones propias de la policía de campaña, en cuanto a la formación de cuerpos especializados en brindar seguridad, seguirán confundidas entre las municipales hasta la creación de la policía provincial en 1880.

#### La recluta de hombres en tiempos del Código Rural<sup>278</sup>

Sancionado en 1865, el Código Rural comenzó a aplicarse en la campaña a partir de 1866. Había sido redactado por Valentín Alsina, incorporando las inquietudes de los hacendados bonaerenses. Fue el primer código que se elaboró en la provincia, con el objetivo de ordenar un farragoso terreno abonado por leyes de antiguo orden y normativas de diversa índole que se habían ido acumulando desde los primeros años del siglo XIX. Se regulaba la vagancia, sin muchas diferencias con respecto a la normativa que regía desde 1822. Los que circulaban, los transeúntes, por oposición a los vecinos, eran los individuos susceptibles de ser reclutados para el servicio de las armas en el ejército de línea, aunque como se señaló antes, quedaba abierta la posibilidad de que fueran empleados en trabajos públicos, respondiendo a una necesidad para el funcionamiento y mantenimiento de los lugares comunes en las municipalidades.

En el nuevo código, se declaraba *vago todo aquel que, careciendo de domicilio fijo y de medios conocidos de subsistencia, perjudique á la*

---

<sup>278</sup> En otra parte de este trabajo se abordarán cuestiones relativas a esta norma.

*moral por su mala conducta y vicios habituales...*<sup>279</sup> El juez de paz era el encargado de sumariar a estos individuos y de aprehenderlos, cuando las circunstancias así lo ameritasen. Con la llegada de las municipalidades, dos de sus integrantes debían sumarse al juez para integrar una suerte de tribunal de enjuiciamiento, que debía escuchar al acusado, o a su defensor en caso de que lo tuviera, producir las pruebas pertinentes y sin más trámite resolver el caso, dejando asentada la decisión en el acta respectiva. De esta sentencia resultaba el destino de los acusados, ya sea al tradicional servicio de las armas o la realización, por el término de un año de trabajos públicos en el seno de la comunidad.

Durante muchos años los artículos sobre reclutamiento del Código Rural serán utilizados para engrosar las fuerzas militares de la provincia. Los jueces de paz debían proveer al *Batalion Guardia Provincial* de individuos aptos para el servicio de las armas, en su mayoría condenados por *vagos y malentretenidos*.<sup>280</sup> Se puede seguir el cumplimiento de esta disposición a partir de la abundante documentación con filiaciones de individuos indomiciliados, que circulaba entre Buenos Aires y los juzgados de paz. Agustín Casagrande, que se ha ocupado del tema de la vagancia en la provincia de Buenos Aires, sostiene que “...era un estado, una forma de ser que, por un lado, ofendía la moral, y por otro, hacía a los hombres propensos a cometer delitos de acto.” Afirma que para “... el pensamiento de la época (Siglos XVI-XIX) el permanecer sin trabajo, en las zonas periféricas de la sociabilidad propia de la gente decente, provocaba la germinación de una serie de delitos de acto (robos, amancebamientos, ebriedad, etc.)” y que por “... dicha razón, se alentaba la aplicación de una

---

<sup>279</sup> Código Rural, arts 289 a 292. ROPBA. BCN.

<sup>280</sup> *Circular del Ministerio de gobierno a los juzgados de Paz del 19 de abril de 1869.* AMB, 1869.

penalidad fundada en la represión de las prácticas de vagabundaje que, al mismo tiempo, aseguraba un mayor control de los sectores subalternos.”<sup>281</sup>

Al *Batalion Guardia Provincial* ya se ha hecho referencia, en tanto destino privilegiado de las fuerzas milicianas. Sin embargo, hacia fines de la década del sesenta ante la necesidad de engrosar sus filas para la custodia de la frontera, se echa mano de aquellos condenados *por vagos y malentretenidos*, cubriendo sus plazas con la típica recluta que se empleaba en el ejército de línea.

Hasta el final de la Guerra del Paraguay, la documentación concerniente a *Inspección General de Armas* figuraba unida a la documentación referida a *Policía*.<sup>282</sup> Se encuentran notas de los juzgados de paz de campaña, remitiendo individuos para el servicio de las armas no solo oriundos de las provincias, sino de otros países como Brasil, Francia, España, Prusia, Austria, Italia, Paraguay, Bélgica, India, Portugal, Uruguay, Hungría y Turquía. Estas personas eran en su mayoría desertores o estaban acusadas de delitos comunes, por lo que se los remitía con su filiación, a través del Departamento de Policía, para cumplir servicios dependientes del Departamento General de Armas. A los clásicos migrantes del interior se le sumaban los extranjeros que arribaban ya en gran número hacia fines de la década del sesenta y que, como los otros, también circulaban. El Código Rural va a constituirse en el instrumento legal por excelencia a la hora de penalizar la vagancia de estos individuos, pese a que muchas veces no se cumplían todas sus exigencias. El ejecutivo provincial no dejaba pasar estos

---

<sup>281</sup> Agustín Casagrande, “Desplazamientos jurídico y literarios en torno a la vagancia. Buenos Aires 1770-1865.” Jornadas de Investigación “Leyes, Justicias e Instituciones de Seguridad en Argentina.” Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Diciembre de 2011.

<sup>282</sup> AGN.1868. Policía. Jueces de Campaña. Sala X. 34-7-3. Observamos cuestiones similares en AGN. 1869. Inspección General de Armas y demás autoridades militares. Sala X. 34-8-3.

hechos y permanentemente exigía a los jueces el debido proceso en los casos de la recluta por vagancia.<sup>283</sup>

Finalizada la Guerra del Paraguay la presión reclutadora se desplazó a la frontera, debido a la conflictividad creciente con las comunidades indígenas de la región y a la presión por expandir el territorio económicamente productivo de la provincia. El gobernador bonaerense Emilio Castro, en su mensaje anual ante la Asamblea legislativa, hacía expresa referencia a las leyes vigentes de vagancia, deserción y reclutamiento en el Código Rural, ante la progresiva necesidad de tropa por el aumento de ataques a poblaciones en las áreas fronterizas. En la documentación oficial se observa la preocupación de las autoridades provinciales y nacionales por el recrudecimiento de los malones.<sup>284</sup> La recluta que hacían los jueces de paz era fundamentalmente para el Batallón Guardia Provincial, que además de haber servido en ocasiones para sofocar sublevaciones como la de López Jordán en Entre Ríos, tenía como objetivo primordial la custodia de la frontera.<sup>285</sup>

Una vez lograda la unificación nacional, la defensa de la frontera, así como su expansión, fue una responsabilidad de las autoridades nacionales. Ante la insuficiencia del ejército de línea, debieron recurrir a las fuerzas milicianas que todavía conservaban las provincias que tenían frontera con las comunidades indígenas, pese a que en teoría estas fuerzas debían encontrarse integrando la Guardia Nacional. En el caso de Buenos

---

<sup>283</sup> Por ejemplo, en agosto de 1869, se emitió una circular para clarificar algunas cuestiones relativas a la remisión de vagos para servir en el *Batallon Guardia Provincial*, haciendo referencia al *Código Rural* ya que *Dicha disposición no ha sido bien comprendida por algunos Jueces de Paz; puesto que han remitido con repetición individuos que no habian sido juzgados por El juri, que establece el art. 291 del citado Código, ó que lo habian sido por otros delitos y no por el de vagancia*. Circular del Departamento Central de Policía, agosto 10 de 1869. ROPBA.BCN.

<sup>284</sup> Mensaje A la Legislatura relativo á la última invasión de Indios á la campaña del sud, y notas cambiadas entre el Gobierno de la Provincia y el de la Nación. Julio, 27 1870. ROPBA. BCN.

<sup>285</sup> En 1879 por iniciativa del Ministro del Interior del Presidente Avellaneda, Domingo F. Sarmiento desaparece ante el avance de las pretensiones autonomistas del gobernador de la provincia Carlos Tejedor.

Aires, las autoridades de los juzgados, civiles y milicianas convivían con las del ejército de línea asignadas por las comandancias militares en la línea de frontera.<sup>286</sup>

Más allá del cambio de escenario, el mecanismo reclutador continuaba siendo esencialmente el mismo, con el agregado de ciertos procedimientos administrativos, como la presencia de un jurado y labrado de actas según lo previsto en el Código Rural. Estos requerimientos tenían el objeto de proporcionar cierta transparencia, atendiendo a la llegada cada vez más masiva de extranjeros a nuestras costas.<sup>287</sup> Desde el gobierno, se les recomendaba reiteradamente a los jueces de paz que cumplieran con la normativa. Se les indicaba que una vez detectado algún individuo como vago (... *cuando haya precedido denuncia, ó el hecho sea notorio*) con la presencia de dos municipales debían someterlo a un breve proceso para darle la posibilidad de defenderse por sí mismo o a través de un abogado. Debían presentar pruebas y testigos para acusarlo,<sup>288</sup> antes de pronunciar una sentencia de absolución o de servicio militar por el término de tres años.<sup>289</sup> La novedad que el Código Rural trae para la ejecución de esta antigua función de los *jueces comisarios*, es el proceso que se instala a partir de la detención de los individuos acusados de vagancia. Sin embargo, las reiteradas recomendaciones que se envían a los juzgados desde Buenos Aires, para que ejecute el procedimiento, lleva a plantear la existencia de muchas dificultades para su cumplimiento.

---

<sup>286</sup> Al respecto: Canciani, Leonardo Daniel, *Frontera, militarización y política armada la Guardia Nacional de Campaña de Buenos Aires durante el proceso de construcción del Estado Nacional (1852-1880)*. (Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de la Plata. La Plata, 2015).

<sup>287</sup> AGN. 1872. Jueces de Paz. Sala X. 35-2-3; 1873. División Gobierno Nacional, Policía, Municipalidades, Ordenes Superiores, Tribunales de Justicia. Sala X. 35-3-7.

<sup>288</sup> El requerimiento de los testigos para efectuar la detención por vagancia es algo de larga data. Ya estaba presente desde el 14 de enero de 1813, cuando se dictó un reglamento específico para los alcaldes de hermandad.

<sup>289</sup> Circular del ministerio de gobierno de Agosto de 1870. AMB, 1870.

Desertores y vagos eran remitidos a Buenos Aires. En algunas filiaciones empezaron a aparecer fotografías de sujetos, por lo general sacadas en un contexto social, con una flecha identificadora dibujada sobre sus cabezas. Se enviaban personas dementes o enfermas para los hospitales de la capital o simplemente *pobres de solemnidad absoluta*.<sup>290</sup> Una buena cantidad eran extranjeros provenientes de países de Europa, a los que se los enviaba también para la capital con su correspondiente filiación.<sup>291</sup>

Numerosos individuos de origen italiano estaban llegando a la campaña de Buenos Aires, provocando la disconformidad de muchos de los paisanos y siendo víctimas de reacciones de extrema violencia, como la de la matanza de Tandil ocurrida el 1 de enero de 1871, quedando sus espeluznantes testimonios plasmados en la documentación entre los juzgados de Tandil, Tapalqué y Chascomús en los primeros meses de ese mismo año.<sup>292</sup>

El problema que se presentaba en los juzgados cuando se trataba de criminales peligrosos era la falta de medios para una detención segura que evitara una posible fuga, por lo que se procuraba enviarlos en cuanto se podía al Departamento de Policía de Buenos Aires.<sup>293</sup> La precariedad de los espacios que albergaban a los *juzgados y comisarías* era un tema de reclamo frecuente, así como el pedido de elementos para funcionar, desde grillos para los reos, hasta los salarios para las partidas de policía. Sin embargo, hay que señalar que las quejas y reclamos acerca de la falta de

---

<sup>290</sup> Era una expresión muy usada en la documentación oficial del siglo XIX. Proviene del derecho español y era aplicada en Buenos Aires a aquellos que por su extrema pobreza podían acceder a los hospitales públicos en forma gratuita.

<sup>291</sup> AGN. Juzgados de Paz de Campaña. 1874. Juzgado de Paz de Balcarce. Sala X. 35-5-6.

<sup>292</sup> Al respecto: Juan José Santos, *El Tata Dios. Milenarismo y xenofobia en las pampas*. (Bs. As.: Sudamericana, 2008).

<sup>293</sup> Por esta razón fue que el juez de paz de Lomas de Zamora encomendaba a tres integrantes de su partida de policía para que *...condujeran a la Carcel pública á disposición del Juzgado del Crimen, á un famoso criminal llamado Braulio Salomon...ya que... ha hurtado muchas veces la vigilancia de las autoridades...por ...La falta de comodidad en este juzgado para asegurar criminales de esta clase...* AGN. Sala X. 35-5-6.

recursos, salarios, uniformes e instalaciones fue un fenómeno constante a lo largo de todo el siglo XIX.

El crecimiento económico y demográfico<sup>294</sup> de la provincia fue acompañado por un proceso de codificación. El Código Penal de Carlos Tejedor entró en vigor en 1877, lo que no impidió que algunos años antes se dictara normativa tendiente a regularizar los procesos penales.<sup>295</sup> La campaña se estaba poblando de extranjeros, pero como desde hacía décadas, continuaba la afluencia de migrantes internos. Muchos de estos sujetos componían el universo de aquellos susceptibles de ser reclutados para el servicio de las armas, y eran el objeto de las filiaciones que circulaban entre los pueblos de la campaña y Buenos Aires.

El conflicto con las comunidades indígenas de la región se incrementaba. En el norte de la provincia se encontraba el 3° Regimiento de Guardia Nacional, con jurisdicción sobre *Pilar, Exaltacion de la Cruz, Zárate y Baradero*. Desde el mismo se solicitaba *al juez de paz y comisario de Baradero* que se enviaran hombres para el servicio en la frontera norte. Desde el gobierno debían establecer las reglas para ejecutar esa recluta. Como se ha afirmado, los hombres que circulaban por la provincia no eran todos iguales ante la ley, y por lo mismo no debían ser penados de la misma manera. Ante el reclamo de extranjeros por un trato diferencial, el Ministro de Gobierno, Antonio Malaver, expresaba que más allá del Código Rural, y

---

<sup>294</sup> La provincia de Buenos Aires triplicó su territorio en esta época, alcanzando sus límites actuales. La población de la campaña también se triplicó, fundamentalmente por la llegada de inmigrantes extranjeros que en la década del setenta representaban la cuarta parte de su población. El tendido de vías férreas en su territorio, después del puntapié inicial dado en 1857 por los primeros diez kilómetros del Ferrocarril Oeste, sumado a la continuidad en la llegada de los buques a vapor al puerto de Buenos Aires, contribuyeron al crecimiento de la producción agropecuaria. El auge en la cría del lanar en el norte de más antigua colonización, demostró en los años setenta la necesidad de avanzar sobre los territorios al sur de Salado, concentrados en la explotación del ganado bobino. En este contexto, la administración del estado nacional, provincial y municipal, debió estar a la altura de las circunstancias. Roy Hora *Historia Económica de la Argentina en el siglo XIX*. (Bs. As.: Siglo XXI, 2010), p. 136.

<sup>295</sup> Gisela Sedeillan, *La justicia penal en la provincia de Buenos Aires. Instituciones, prácticas y codificación del derecho (1877-1906)*. (Bs.As.: Biblos, 2012).

de que éstos debían someterse a las normas locales, era por demás abusiva la recluta de aquellos que en muchos casos ni siquiera permanecían por mucho tiempo en el país, en clara alusión a los trabajadores temporarios. Su preocupación estaba orientada esencialmente a que la recluta desalentara la llegada de los inmigrantes a la provincia. En el mismo documento, el ministro reflexionaba sobre la vagancia, y concluía que ésta debía ser reprimida en relación a la... *condicion ó calidad de la persona que la comete*. Consecuentemente con el criterio utilizado desde hacía décadas para penalizar a los itinerantes con el servicio de las armas o a los trabajos públicos en los partidos de la campaña, diferenciándolo claramente de aquellos vecinos domiciliados.<sup>296</sup>

En periódicos de circulación local como *El Monitor de Campaña*, había anuncios permanentes de invasiones de indios, fundamentalmente ranqueles desde el oeste.<sup>297</sup> Allí se reproducían decretos como el del Gobernador Mariano Acosta y su Ministro de Gobierno Federico Pinedo, sobre el servicio ordinario de fronteras.<sup>298</sup> Curiosamente y pese a que todas las evidencias señalan la persecución sistemática que era ejercida desde el estado provincial sobre los paisanos que circulaban por la campaña, en una

---

<sup>296</sup> Expediente que se elabora con motivo de reclamos de extranjeros ante la recluta, redactado por Antonio Malaver, Ministro de Gobierno de la provincia, entre septiembre y noviembre de 1970. AMB, 1870.

<sup>297</sup> Fue el primer periódico rural de la provincia (ya había habido algunos antecedentes de corta duración y alcance en la década del 60) con un radio de influencia que abarcaba desde Exaltación de la Cruz, donde se editaba y los distritos de Morón, Pilar, Mercedes, Luján, Chivilcoy, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, Carmen de Areco, Arrecifes, Zárate, Junín, Salto, San Fernando, Belgrano, Navarro, Baradero, Azul, San Pedro, Ensenada y Patagones. Esta circulación la tenía a través de los agentes que se distribuían por toda la campaña, que podemos decir eran empresarios, productores agrarios o funcionarios municipales destacados de sus pueblos.

Junto con la inauguración del periódico se inaugura la línea del ferrocarril Buenos Aires – Ensenada. El periódico da cuenta de estos acontecimientos que marcan el ritmo productivo y político de la provincia.

Reproduce notas de *La Tribuna, La Nación, La Prensa y Opinión*.

Al poco tiempo de su creación, comienzan a editarse en otros distritos muchos periódicos que, en 1873, serán unos 14. *El Monitor de la Campaña. E. de la Cruz, Octubre 28 de 1872*. AHPBA.

<sup>298</sup> AMB, 15 de noviembre de 1872.

editorial del periódico provincial se intentaba desmitificar la idea del gaucho perseguido por los jueces y comandantes, e instalar la del sufrimiento de los paisanos laboriosos, que como no vagaban, eran fáciles de reclutar.<sup>299</sup> Lo que se puede observar en los testimonios recogidos, es que el peso reclutador caía sobre todos los individuos que poblaban la provincia, transeúntes por vagancia, vecinos por milicianos y extranjeros por confusión, todos eran susceptibles de ser alistados.

Había una necesidad de descomprimir el descontento que causaba entre vecinos y transeúntes, argentinos y extranjeros la presión reclutadora; por ello mismo se establecía que el servicio militar ordinario de frontera iba a ser cubierto por soldados que se alistaran voluntariamente por un salario a cargo del gobierno nacional (la custodia de la frontera era una responsabilidad del estado nacional), aunque en caso de no poder cubrir las plazas, éstas se completarían con la tradicional recluta por vagancia.<sup>300</sup> La intención era hacer efectivas las garantías constitucionales para los vecinos de la campaña.<sup>301</sup> Se refería a los vecinos domiciliados, a los que históricamente habían integrado los padrones de milicias, sobre los que se acrecentaba la presión reclutadora al disminuir el universo susceptible de ser captado para el servicio de las armas, tratando de responder al descontento suscitado en la población de la campaña

Ejerciendo sus funciones de comisario, los jueces de paz debían... *aprehender los vagos, y los que cometan delitos*; en cuanto a sus funciones como auxiliares de la justicia, debían ... *juzgar esos individuos, llenando las formalidades legales, aplicando las disposiciones del Código Rural*.<sup>302</sup> En las normas que debían cumplir, se dejaba bien en claro que los

---

<sup>299</sup> *Estos últimos años al anuncio de una citación, todos los ociosos, los perdidos tan numerosos hoy, se alejaban del partido y volvían después de marchar el contingente y todo el peso del servicio militar venía a recaer sobre los hombres laboriosos y los padres de familia. El Monitor de la Campaña. E. de la Cruz, Octubre 28 de 1872. AHPBA.*

<sup>300</sup> *Ibidem.*

<sup>301</sup> AMB, 15 de noviembre de 1872.

<sup>302</sup> *Ibidem*

condenados por delitos correccionales debían ser destinados al servicio de las armas, dejando los trabajos públicos para faltas menores. Se insistía con que el objetivo era ordenar la recluta para el servicio de la frontera, evitando que la carga militar cayera en los vecinos productivos de la campaña:

*Con la observancia de estas prescripciones, se habrá conseguido en poco tiempo, liberar á la Campaña del servicio militar, y hacer en ella efectivas las garantías de seguridad para las personas y propiedades, sin cuyos bienes no es posible obtener el progreso social.*<sup>303</sup>

Había una tensión permanente entre las disposiciones y su aplicación, entre la demanda de seguridad jurídica de los habitantes de la campaña y la necesidad de hombres para la recluta, particularmente para el Batallón Guardia Provincial (encargado de la defensa de la frontera), ante el aumento de la conflictividad con las comunidades indígenas de la región.<sup>304</sup>

Hay evidencias sobradas de lo complicado que resultaba para las autoridades arbitrar en la tensión permanente entre las normativas, los reclamos de los vecinos y las necesidades concretas de efectivos para engrosar las fuerzas para proteger la frontera. Frecuentemente aparecían en los periódicos noticias sobre el ataque de indios,<sup>305</sup> así como otros hechos de

---

<sup>303</sup> *Ibidem.*

<sup>304</sup> La Sociedad Rural, a través de su presidente Eduardo Olivera, instaba a los jueces de paz a recaudar en sus distritos, caballos y dinero entre los vecinos para auxiliar al ejército en la expedición contra los indios más allá del Río Negro: *Las continuas invasiones de los salvajes de la Pampa, estan demostrando la urgencia de tomar resoluciones activas, que garantan por fin y de una manera eficaz los valiosisimos intereses que el gremio de hacendados tiene vinculados en la campaña.* Circular al Juez de Paz Fermín Rossel de la Sociedad Rural Argentina del 26 de marzo de 1872. AMB, 1872.

<sup>305</sup> en un número de *El Monitor* de enero de 1873 se informaba que ... *El 1° y el 2° del corriente han tenido lugar tres pequeñas invasiones de indios en la frontera sud y costa sud de esta provincia... Se daba cuenta también de que... Han sido derrotados los indios en todos los puntos en que se presentaron, quedando en el campo entre muertos y heridos cerca de la mitad de los invasores... además de hacer... algunos prisioneros y se les ha quitado los caballos.* *El Monitor de la Campaña. E. de la Cruz, Enero 12 de 1873.* AHPBA.

inseguridad, como robos y ataques sangrientos a extranjeros.<sup>306</sup> La cuestión de la seguridad en la campaña era un tema de tratamiento permanente en la prensa periódica y, por ende, también lo era la necesidad de formar una policía de campaña que pudiera dar respuesta a estos hechos. En *El Monitor de Campaña* se acusaba al gobierno provincial por la relajación de los controles y las penalidades sobre la circulación de personas, a partir de la eliminación del pasaporte y fundamentalmente por todos los recaudos legales que los jueces tenían que tomar a la hora de detener vagos para la recluta, poniendo de manifiesto una campaña atravesada por múltiples conflictos con un denominador común: la falta de seguridad.

El artículo 14 de la Constitución Nacional establecía que:

*... todos los habitantes de la República, tienen el derecho de transitar libremente su territorio, derecho que no puede ser restringido ni limitado sino en aquellos casos excepcionales en que una situación anormal imperiosamente lo reclama.*

Este artículo era reglamentado por un decreto que establecía que el pase o la licencia, que hasta ese momento tenían que portar los habitantes para circular sin ser considerados vagos y por lo tanto susceptibles de ser reclutados, era inconstitucional y debía dejar de existir. También se advertía que, para cubrir el servicio de frontera (que era la preocupación más importante en cuanto a plazas del gobierno provincial), se aplicarían las nuevas leyes sobre el servicio militar que exceptuaba a las milicias de dicha carga.<sup>307</sup>

---

<sup>306</sup> Hay todo un expediente por asesinato de un súbdito alemán, con las declaraciones de los testigos pertinentes, que es enviado por el juzgado de paz al Juzgado del Crimen del Departamento Norte. AMB, 1872.

<sup>307</sup> *Todos los habitantes de la Provincia podrán transitar libremente su territorio, sin necesidad de pase ó licencia de las respectivas autoridades.* Circular del Ministerio de Gobierno, del 20 de enero de 1873, por la que transcribe un Decreto del 18 de enero de 1873. AMB, 1873.

Al promediar la década del setenta, la campaña estaba atravesada por múltiples tensiones y esta disposición, fue una expresión de estas. Pero como podía leerse en *El Monitor... lo que falta en la campaña son administradores y no leyes; no son decretos sino quien los haga cumplir*. Se advertía de los inconvenientes que provocaba la demora de la consolidación del poder municipal, en tanto seguía siendo el juez de paz el que tenía *que desempeñar funciones municipales, judiciales y ejercer las de Comisario de Policía a la vez que ...dar cumplimiento a repetidas y variadas órdenes de los ministerios, del Gefe de Policía y de todos los juzgados y tribunales*.<sup>308</sup>

El difícil equilibrio entre la seguridad de los bienes y personas, la defensa de las fronteras con las comunidades indígenas y el cuidado de las garantías constitucionales en medio de un proceso de atracción de capitales e inmigrantes extranjeros era el tema por excelencia del periódico del norte de la provincia. Si los que transitaban no iban a engrosar las fuerzas militares por la eliminación del pase, si se exoneraba a las guardias nacionales del servicio de frontera, la presión reclutadora comenzaba a caer sobre los soldados asignados a los jueces de paz para la partida de policía rural. Estos ganaban, en caso de que llegara el dinero desde Buenos Aires, un sueldo muy bajo, pero los motivaba que cumplir con este servicio, les eximía del de la frontera. Esta eximición desapareció al promediar la década del setenta, por lo que a la par que se reclamaba la conformación de una policía de campaña, las partidas existentes cada vez tenían más dificultades para conformarse.<sup>309</sup>

---

<sup>308</sup> *El Monitor de la Campaña. E. de la Cruz, Junio, 29 de 1873. AHPBA.*

<sup>309</sup> *El Monitor de la Campaña. E. de la Cruz, Abril, 6 de 1873. AHPBA.*

### Registro de vecindad

Algunos años después de la creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, entre los muchos asuntos que aparecían como funciones de las municipalidades según la Ley Orgánica de 1886, figuraba:

*...formar un Registro de vecindad...integrado por...todos los habitantes del Municipio, con designación de las casas que habitan, sus nombres, edad, sexo, estado, nacionalidad, profesión, industria ú ocupación y si sabe leer ó escribir.<sup>310</sup>*

Esto interesa especialmente para los fines de capítulo, porque controlar la ubicación y el tránsito de las personas era fundamental, entre otras cosas para poder realizar la recluta, además de ser una de las atribuciones más antiguas del ramo de policía. Cuando en la Real Ordenanza de Intendentes de 1872,<sup>311</sup> en el capítulo correspondiente a policía o gobierno (ambos términos aparecían como sinónimos), figuraba entre sus preocupaciones más importantes la necesidad del conocimiento sobre la región y su población, se estaba sentando un antecedente que permanecerá como una de las ocupaciones policiales más importantes del siglo XIX ya que hay que recordar que solo hace algunos años que la Policía dejó el control de la documentación y la transfirió al Ministerio del Interior. Esta preocupación se trasladó a los juzgados de paz de la campaña desde su creación en la década del veinte, en tanto asumieron las funciones de los volátiles comisarios de policía. Eran los *jueces comisarios* de la campaña los que llevaban el control del padrón de la población en general y del padrón de milicias en particular, que no era otro que el de los domiciliados,

---

<sup>310</sup> Ley Orgánica Municipal de 1886. artículo 46. ROPBA. BCN.

<sup>311</sup> Al respecto ver: José M. Mariluz Urquijo, *Estudios sobre la Real ordenanza de intendentes del Río de la Plata*. (Bs. As: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. 1995).

es decir el padrón de los vecinos. Esta función no solo no era ajena al ámbito de las atribuciones de los *jueces comisarios*, sino que constituyó una de las más antiguas y constantes.<sup>312</sup>

El control sobre la población fue una de las más importantes funciones policiales para el mantenimiento del orden, ejercida por el juez de paz hasta la organización de las municipalidades. Esto corrobora que, como en el siglo XVIII, policía continúa siendo sinónimo de gobierno. Y que éste, en buena medida, se basa en controlar a las personas que viven en un territorio.<sup>313</sup> Cuando comienzan a organizarse las municipalidades, desde su primera normativa en 1854, éstas pueden asumir el control del gobierno de la ciudad, y la policía comenzará a aparecer más ligada a la seguridad de bienes y personas. Este proceso se evidencia recién en la década del 80, después de que la policía de la provincia ha cobrado forma institucional y las municipalidades van por su tercera ley orgánica.<sup>314</sup> El ejemplo del registro de vecindad, aunque de desigual aplicación en los distritos de la provincia, ilustra acerca de este cambio.

Se intentó en este capítulo reflejar la complejidad que van a cobrar las relaciones entre los vecinos, los transeúntes, los extranjeros y un orden político en construcción en la provincia y en la nación, durante las décadas

---

<sup>312</sup>Art.1º- *Los Jueces de Paz de la Ciudad y Campaña procederán a formar un padrón exacto en sus respectivos distritos de los habitantes que ellos comprendan, determinando en la ciudad el nombre de la calle, el dueño de la casa, su apellido u número de ella hasta donde se hallen nombradas, y donde no estuviere el número de los cuarteles; y en la campaña la denominación de los partidos en que residan los individuos empadronados con expresión igualmente del nombre y apellidos de cada uno de los dueños de estancia, Chacra o casa...*Art4º- *En adelante todos los años, excepto el entrante de 1837 quedan obligados los jueces de paz de la Ciudad y Campaña a formar igual padrón dando principio del 1º al 5 de Enero. Art 5º- Para que haya la debida uniformidad en la formación del padrón se pasará a los jueces de paz de la ciudad y campaña por el Departamento de Gobierno, los pliegos en que debe escribirse.* Decreto de mayo de 1836. Juzgados de Paz. 1831-1855. 39-2-22. AHPBA.

<sup>313</sup> "...nunca se gobierna un Estado, nunca se gobierna un territorio, nunca se gobierna una estructura política. Los gobernados, con todo, son gente, hombres, individuos, colectividades." Foucault, *Seguridad, territorio y población*. (Bs. As.: Fondo de Cultura Económica. 2006) p.157. Al respecto también se puede consultar: Michel Foucault. *Omnes et singulatim: Hacia una crítica de la razón política*. (Barcelona: Paidós, 1990).

<sup>314</sup> Ley Orgánica de 1886, por la cual se crea también el cargo de Intendente.

de 1860 y 1870. Se ha querido mostrar esas tensiones, a través de la antigua función de reclutamiento que los jueces de paz poseían, en su calidad de comisarios de policía de campaña. A través de la recluta, se pone de manifiesto la tensión permanente entre las supervivencias de antiguo orden y las intenciones de construir un estado moderno. Son los *jueces comisarios* los encargados de arbitrar entre los conflictos que se suscitan en la campaña. En los capítulos que siguen se intentará demostrar cómo estas tensiones van cediendo, en la medida en que una burocracia estatal comienza a hacer pie en la provincia, delimitando las atribuciones de los juzgados de paz, las municipalidades y la policía de campaña.

## Capítulo V

### De vecinos a funcionarios.

#### La administración estatal en las décadas del sesenta y del setenta

##### Introducción

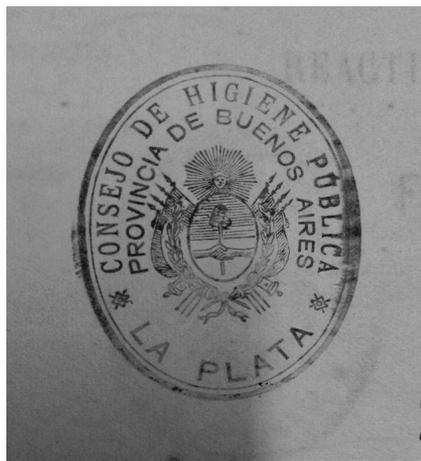
Se ha empleado a lo largo de esta investigación el término “funcionario,” referido a los sujetos que estaban a cargo de funciones de diversa índole, más allá de que por muchas de ellas no cobraban salario alguno. Es el caso de los jueces de paz, que aunque detentaban un cargo honorario, a menudo cobraban el salario de comisario por tener que ejercer sus funciones. En este capítulo, la intención es resignificar el concepto de “funcionario,” en tanto aquel agente profesionalizado, que desempeña un empleo público en el marco de un estado moderno. Se analizará, por lo tanto, el tránsito entre aquel vecino que, en virtud de formar parte de un padrón de milicias, debía cumplir con obligaciones en su comunidad, hacia el funcionario gubernamental con cargo rentado. En las décadas del sesenta y del setenta, serán los mismos individuos los que experimentarán el tránsito de vecinos a funcionarios.

La Constitución Nacional de 1853 había otorgado el marco jurídico referencial para la construcción de un orden político que reuniera todas las voluntades de la Confederación, pero recién bajo los gobiernos de Mitre, Sarmiento y Avellaneda comenzó a definirse un perfil de estado que superara las entidades en conflicto. La creación de una burocracia estatal junto con el despliegue territorial signó esta etapa previa al desarrollo del modelo agroexportador de la década del ochenta, y en buena medida fueron la condición indispensable para que ello ocurriera.

Entre 1862 y 1868 se organizaron la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales Nacionales, se encomendaron la elaboración del Código Civil a Dalmacio Vélez Sarsfield y del Código Penal a Carlos Tejedor. Se sancionó

el Código Rural de la provincia de Buenos Aires, a la par que se adoptó el de comercio para todo el país. En estos pocos años se produjeron importantes avances en la consolidación de un orden político en la provincia de Buenos Aires. Sin embargo, hemos visto en el Capítulo III que había quedado frustrado el proyecto de 1857 de organizar una policía de campaña estructurada en prefecturas y comisarías, dejando en claro que el viejo sistema sostenido por los juzgados de paz, creado por las reformas rivadavianas y resignificado por Rosas, podría convivir con nuevas instituciones por varios años más.

Hacia fines de la década del sesenta, y fundamentalmente durante la siguiente, nuevas dependencias administrativas estatales, tanto del gobierno nacional como del provincial, hicieron su aparición en la escena pública. Esta creciente burocracia empezó a generar emblemas, escudos y nuevas denominaciones que ingresaron en la documentación, cada vez más mecanografiada y menos manuscrita, intercambiada entre el gobierno provincial y los juzgados de paz, a la par que el eficiente telegrama aceleraba las tomas de decisiones. En esta etapa también se procuró establecer un ejército regular y profesional, y controlar desde el gobierno central a las milicias provinciales, reunidas bajo la denominación de Guardia Nacional, aunque con escaso nivel de éxito hasta 1880, especialmente en la provincia de Buenos Aires.





Figuras I, II, III, IV: sellos de las dependencias estatales generados en las décadas del sesenta y del setenta.

La provincia de Buenos Aires triplicó su territorio en esta época, alcanzando sus límites actuales. La población de la campaña también se triplicó, fundamentalmente por la llegada de inmigrantes extranjeros que en la década del setenta representaban la cuarta parte de su población.<sup>315</sup> El tendido de vías férreas en su territorio, después del puntapié inicial dado en 1857 por los primeros diez kilómetros del Ferrocarril Oeste, sumado a la continuidad en la llegada de los buques a vapor al puerto de Buenos Aires, contribuyeron al crecimiento de la producción agropecuaria. El auge en la cría del lanar en el norte de más antigua colonización demostró en los años setenta la necesidad de avanzar sobre los territorios al sur de Salado, concentrados en la explotación del ganado bovino. En este contexto, la administración del estado nacional, provincial y municipal debió ponerse a la altura de las circunstancias.

Normas y burocracia se conjugaron en torno a los personajes que desde hacía décadas se habían constituido como los ejes del poder local en la campaña, los *jueces comisarios*. Este proceso no se manifestó en lo

---

<sup>315</sup> Roy Hora, *Historia Económica de la Argentina en el siglo XIX*. (Bs. As.: Siglo XXI, 2010). p. 136.

inmediato en la organización de una estructura policial, pese a los proyectos en ese sentido y a los encendidos reclamos de vecinos y funcionarios.

Este capítulo dará cuenta del desarrollo de una burocracia que va a sustituir progresivamente muchas de las antiguas funciones de los juzgados de paz. También dará cuenta de los planteos de la necesidad de crear una estructura de comisarías de campaña, a cargo de la seguridad de bienes y personas, que acompañará todo ese crecimiento de la administración provincial, hasta concretarse en la década del ochenta. Se aborda así uno de los ejes fundamentales de esta tesis, que sostiene que el surgimiento de una estructura policial autónoma solo es posible cuando una burocracia estatal comienza a hacer pie en la provincia, delimitando las atribuciones de los juzgados de paz, las municipalidades y la policía de campaña.

### En torno al Código Rural

Ni el Código Rural, ni el Reglamento de Policía (ambos elaborados en la década del sesenta), lograron ordenar la superposición de funciones que desde fines de los años veinte tenían los jueces de paz. El primero, redactado por Valentín Alsina, sancionado en octubre de 1865 y puesto en funcionamiento un año más tarde, fue el encargado de ordenar un universo de leyes de antiguo orden y normativas de diversa índole que se habían ido acumulando desde los primeros años del siglo XIX.<sup>316</sup> Para su elaboración se realizó una importante consulta en el ámbito rural, porque a diferencia de los códigos nacionales, éste no tenía antecedentes en el mundo occidental como para tomar un modelo que imitar.

El código bonaerense fue el primero en su tipo, de ahí la importancia que tuvieron en su redacción las opiniones de hacendados y labradores de la

---

<sup>316</sup> Luciano O. Barandiarán, *Quinto Sol*, Vol. 15, No1 – 2011 - ISSN 1851-2879 (online) 1 <http://www.fchst.unlpam.edu.ar/ojs/index.php/quintosol>

campaña.<sup>317</sup> De hecho en sus disposiciones finales, se convocaba a *todo habitante de la Provincia, y especialmente todo ganadero y agricultor ...para ...dirigir al Gobierno sus observaciones y reparos contra cualesquiera prescripciones del Código...*<sup>318</sup> para modificarlo aún después de su sanción.<sup>319</sup>

El Código Rural no apareció en un vacío legal. Sistematizaba prácticas consuetudinarias en el marco de una profusa trama normativa, que creaba permanentes dudas sobre las atribuciones de las autoridades de la campaña. Como venía ocurriendo desde la década del veinte, y luego del fracaso de la reforma de 1857, las funciones de juez de paz y comisario de policía recaían en la misma persona, que además desde 1854 era el presidente de la municipalidad,<sup>320</sup> y en algunos lugares también el comandante de frontera.

Numerosos inconvenientes se producían en la campaña por las atribuciones de los jueces de paz, en virtud de ser también comisarios de policía. Estos podían detener *individuos rateros, peleadores, incorregibles*, que hubieren causado daños leves o que contaran con algún antecedente menor. Consultado al respecto, el asesor del gobierno provincial, Carlos Tejedor, advertía que los jueces de paz podían castigar correccionalmente con prisión, obras públicas y multas. Sin embargo, también afirmaba que

---

<sup>317</sup> Al respecto ver: Víctor Tau Anzoátegui, *La Codificación en la Argentina. 1810-1870. Mentalidad Social e Ideas Jurídicas*. (Bs. As.: Librería Editorial Histórica Emilio Perrot, 2008). pp. 319-321.

<sup>318</sup> Código Rural, art. 515. ROPBA. BCN.

<sup>319</sup> “El proyecto de Alsina fue elevado por el Poder Ejecutivo a la Legislatura el 12 de mayo de 1865, estudiándolo una comisión especial designada por el Senado e integrada por Ángel Medina, Emilio Agrelo, Fernando Otamendi, José Botet y Joaquín Cazón.<sup>30</sup> Tras pasar por la Cámara de Diputados volvió al Senado, que lo trató el 31 de octubre, en la última sesión del año. Carlos Tejedor, futuro redactor del primer Código Penal (1871), impulsó la aceptación inmediata de las enmiendas propuestas por Diputados, para no postergar su sanción hasta el año siguiente, sancionándose el CR a hora avanzada, y siendo promulgado como Ley 469 el 6 de noviembre de 1865.” Barandiarán, *op.cit.*

<sup>320</sup> Sobre la organización de la Justicia Letrada en la provincia, ver Capítulo IV.

creía necesario que la legislatura emitiera alguna normativa para que tales casos fuesen de la competencia de los juzgados del crimen de campaña.<sup>321</sup>

El Código Rural, sancionado por la legislatura provincial, no resolvió la cuestión de la multiplicidad de las funciones de estos personajes claves para el ejercicio del poder local. Sin embargo, tenía un artículo para todo lo que pasaba por la vida de la campaña. Derogaba cualquier normativa anterior en materia rural, ya que era... *el conjunto de las disposiciones referentes á las personas rurales, y á la propiedad rural.*<sup>322</sup> Vale la pena detenerse en el artículo 5º, donde define su objeto y los ámbitos en los cuales legisla:

*Art.5º La Lejislacion, rural declara y consagra: los derechos y libertades de que disfrutan las personas rurales, y la propiedad rural; las restricciones y cargas que a favor de derechos de un tercero, ó del interés general, las afectan: las prescripciones referentes á solo las estancias, ó á solo las chacras, las comunes á unas y a otras, y las disposiciones concernientes á la policía de la Campaña, en general.*<sup>323</sup>

De manera que regulaba y controlaba todas las actividades que se desarrollaban en la campaña, y era el juez de paz el encargado de hacerlo cumplir, así como de cobrar las multas e imponer las penas. La fórmula que recorría toda la norma era *Las Municipalidades, ó los Jueces de Paz donde no las haya ...* y aún en donde las había, el presidente no era otro que el juez de paz.

A partir del Código Rural, las municipalidades o el juez de paz a cargo, fueron las encargadas de llevar adelante un registro con las marcas del ganado, que hasta ese momento había sido una tarea centralizada por el

---

<sup>321</sup> Carlos Tejedor, 14 de febrero de 1865. ROPBA. BCN.

<sup>322</sup> Código Rural, art. 1. ROPBA. BCN.

<sup>323</sup> Código Rural, art. 5. ROPBA. BCN.

Departamento de Policía. El control del tráfico de ganado era algo que preocupaba especialmente en función de la expansión productiva de la provincia. En este contexto las comisarías de tablada se tornaron fundamentales. Eran lo más parecido a una estructura policial en la campaña. Estaban a cargo de un comisario y su objetivo era la seguridad de la propiedad y la vida de las personas. El robo de cueros y hacienda, la seguridad de las propiedades, la seguridad en la frontera frente a los robos de hacienda, la persecución de los criminales, eran el foco de sus actividades.

En una campaña en donde la creación de una estructura de comisarías de policía nunca había prosperado, las de tablada aumentaron su número, creándose varias en distintas regiones de la provincia por las necesitadas que generaba el crecimiento de la producción ganadera. El propio código creaba las comisarías de tablada de Bahía Blanca, Patagones y Azul, previendo también la creación de alguna otra en la línea de frontera divisoria con la provincia de Santa Fé, y dejando abierta la posibilidad de crear cuanta comisaría fuera necesaria en los pueblos de la campaña. Se establecía que *La Municipalidad, ó el Juez de Paz en su defecto, reglamentará lo concerniente al servicio de la tablada, y al cobro del derecho ó derechos que la ley impusiere.*<sup>324</sup> Por otro lado, el Departamento de Policía seguía desempeñando un rol importante como registrador de abastecedores y acarreadores, aunque el control de las marcas lo llevara la municipalidad.

En síntesis, había un nuevo código, que debía ser ejecutado por un funcionario que aún conservaba fuertes rasgos de antiguo orden, en tanto seguía arbitrando en cuanto resquicio había en la vida de los pobladores de la campaña. Sin embargo, el estado liberal finisecular se introducía en la nueva ley al terminar con antiguas prácticas para la vida de los paisanos,

---

<sup>324</sup> Código Rural, art. 134. ROPBA. BCN.

como la de cazar libremente, y disponer de los *productos espontáneos del suelo*,<sup>325</sup> como la paja, la piedra o la leña, consolidando los derechos de propiedad privada.<sup>326</sup>

Aclarando que la policía rural, como la general, continuaba por el momento en manos de los Jueces de paz en su calidad de comisarios,<sup>327</sup> se establecía que la policía de campaña tenía competencia en todas las faltas, delitos o crímenes, más allá de que por su naturaleza no se consideraran rurales.<sup>328</sup> Controlaba el uso de armas blancas y perseguía la vagancia; pero también fiscalizaba el juego, el expendio de la bebida, las tiendas y pulperías volantes, así como las pesas y medidas. Nada muy diferente de lo que venía haciendo el juez de paz desde la década del veinte, pero ahora repartiendo la recaudación de las multas con las municipalidades. Como *Otras Faltas y Delitos Rurales*, figuraban el hurto simple de granos, forraje, hortalizas, frutas y animales domésticos; la destrucción de árboles; el incendio intencional y la obstrucción de caminos.<sup>329</sup> Las penas variaban entre las pecuniarias o las corporales, consistentes en detención, prisión y trabajos públicos.<sup>330</sup>

Más allá del importante crecimiento productivo y afluencia de inmigrantes a la provincia, la estructura de la policía de campaña poco se había modificado desde la época de Rosas. El sistema descansaba sobre el juez de paz que también ejercía las funciones de comisario de policía, presidente de la municipalidad y en algunos distritos, comandante militar. En 1866 se intentaba terminar con esta situación en los partidos de Pergamino, Mercedes, Giles, Tapalqué, Dolores y Chivilcoy, por considerar que la reunión en una sola persona de las funciones de juez de paz,

---

<sup>325</sup> Código Rural, arts. 259 a 272. ROPBA. BCN.

<sup>326</sup> Barsky y Gelman, *Historia del Agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. (Bs. As.: Grijalbo, 2001), p. 116.

<sup>327</sup> Código Rural, art. 287. ROPBA. BCN.

<sup>328</sup> Código Rural, art. 285. ROPBA. BCN.

<sup>329</sup> Código Rural, art. 302. ROPBA. BCN.

<sup>330</sup> Código Rural, art. 306. ROPBA. BCN.

comisario y comandante militar era opuesta a las prácticas de una buena administración y peligrosa, por cuanto creaba una autoridad omnipotente. Este tipo de denuncias era frecuente desde hacía décadas. Sin embargo, el argumento tenía una fuerte carga republicana, típica del período en cuestión, puesto que el argumento giraba en torno a que, si se cometía un abuso cualquiera contra los derechos y garantías individuales, era conveniente que hubiera otra autoridad, la del juez de paz o comandante, según el caso, que pudiera servirle de amparo se argumentaba que:

*... las atenciones y deberes que pesan sobre los Jueces de paz y Comisarios, Presidentes también de las Municipalidades, son demasiado importantes y numerosas, para que puedan ser recargados sin grave perjuicio público, con las funciones de Comandantes Militares.*<sup>331</sup>

En los distritos arriba mencionados, se llegaba al extremo de acumular el cargo de comandante militar, al de juez de paz, comisario y presidente de la municipalidad. Aunque no era lo más frecuente, el abuso de autoridad debido a la multiplicidad de los cargos preocupaba en toda la campaña. En el norte de la provincia, en San Nicolás, se relevaba de sus funciones de comisario de policía y juez de paz a Adolfo Tuñer por expresa orden del Juez del Crimen, y bajo el cargo de abuso de autoridad. Primero fue suspendido en su cargo de juez de paz, pero seguía ejerciendo las funciones de comisario, ante lo cual, por orden del Gobernador Adolfo Alsina y por consejo de su asesor Carlos Tejedor, se lo relevó también de éste, puesto que aseguraba que *seria inmoral y contrario á las prácticas de una buena Administracion, que un Juez de Paz suspendido, como tal, por*

---

<sup>331</sup> Decreto Disponiendo el cese de las dobles funciones de Jueces de Paz y Comandantes de Campaña, reunidas en una sola persona, y haciendo los nombramientos respectivos. Junio 11, 1866. ROPBA. BCN.

*abuso de autoridad, continue investido de otro género de funciones públicas.*<sup>332</sup>

La superposición de cargos había sido usual desde la década del veinte, pero el crecimiento económico y la afluencia de inmigrantes imponían un cambio inminente en la administración de las burocracias distritales. Baradero, un partido de antigua colonización ubicado en el norte de la provincia, ofrece un buen ejemplo de estos cambios. Con una economía en donde predominaba el lanar, contaba hacia 1866 con un total de 4215 habitantes, de los cuales 2824 vivían en el pueblo. Solo un año más tarde el número total de habitantes había ascendido a 5108, de los cuales 2875 vivían en el ejido urbano. El crecimiento había llegado de la mano de los inmigrantes, ya que, de ese total de población, 3759 eran argentinos y el resto repartido entre alemanes, italianos, franceses, españoles, ingleses y un número menor de otras nacionalidades.<sup>333</sup>

Las decisiones administrativas se multiplicaban al finalizar la década del sesenta en medio de un reacomodamiento constante de la distribución de los partidos de la campaña.<sup>334</sup> Estas decisiones llegaban prontamente a los distintos distritos de la provincia a través de la Administración General de Correos. Ya no llegaban manuscritas, sino a través del trabajo realizado en las muchas imprentas que trabajaban con las oficinas estatales y de las cuales se podían ver sus anuncios en los periódicos de la época, e inclusive en circulares a los juzgados de paz.<sup>335</sup>

---

<sup>332</sup> Decreto Suspendiendo en sus funciones de Comisario de policía al Juez de Paz de San Nicolás de los Arroyos, D. Adolfo Tuñer, y nombrando interinamente al Dr. Diaz Herrera. Julio 17, 1866. ROPBA. BCN.

<sup>333</sup> *Mesa de estadística. Partido de Baradero.* AMB, 1866. El crecimiento en el número de extranjeros también se manifestaba en las filiaciones de prófugos buscados por la justicia que se giraban entre el Departamento de Policía y el juzgado de paz.

<sup>334</sup> Según el primer censo nacional de 1869, Para 1869, contamos en el total de la campaña con una población de casi 300.000 habitantes, mientras que en la ciudad 187.126.

<sup>335</sup> *Muy Señores míos Tengo la satisfacción de participar á Udes. Que desde este día abro el servicio público y particularmente al de las Municipalidades de Campaña, la imprenta que espresa el timbre. Todos sus tipos son nuevos y del mejor gusto, y su surtido suficiente para imprimir la obra de mas volumen.*



Figura V: Publicación del Periódico *El Monitor de Campaña*.

Además del Código Rural, los funcionarios a cargo de los juzgados de paz contaron a partir de 1868 con el Reglamento de Policía. Como hemos visto, el último databa de 1825 y con pocas modificaciones se había mantenido vigente hasta entonces. Siendo Adolfo Alsina el Gobernador de la provincia y su Ministro de Gobierno José Nuñez, el Jefe de Policía Enrique O’Gorman envió en septiembre un proyecto de Reglamento de Policía, a la Legislatura. *No he encontrado documento alguno que acredite haberse formulado alguna vez un trabajo de esta naturaleza...decía.* Según O’Gorman, el edificio donde funcionaba el Departamento de Policía, en la

---

*La prontitud en el despacho de las impresiones y lo módico de sus precios nada les dejarán que desear.*

*Esta es la editora del “Boletín y del Registro Oficial de la Provincia desde el año de su institución, 1821 al presente. La importancia de esta obra no se ocultara a la ilustración de UU.; basta solo decirles que el Superior Gobierno así lo comprendió suscribiéndose por 100 ejemplares.*

*Si á esta Corporacion la contase en el número de los Sres. Suscriptores, y si además se dignasen encargar los trabajos que les pueden ocurrir á la imprenta que tengo el honor de ofrecerles, les quedaria siempre reconocido. Circular a todas las municipalidades de campaña de Laureano Gordon, propietario de la Imprenta de la Democracia y Agencia General de Negocios fr municipalidades de Campaña, fechada el 31 de octubre de 1868, dirigida Al Sr. Presidente é individuos de la Municipalidad de... AMB, 1868.*

ciudad de Buenos Aires, era tierra arrasada. Más allá de sus quejas, frecuentes entre los funcionarios del período, presentaba en su informe un panorama caótico en cuanto a lo que era el servicio de vigilancia en la ciudad capital, que era el objetivo central del reglamento. Constaba de una detallada descripción de los miembros, funciones y atribuciones de la policía de la ciudad, teniendo en cuenta la ley de creación de su municipalidad, y por ende el deslinde de funciones.

En lo concerniente a la policía de campaña, retomaba la importancia que se les atribuía en el Código Rural a las comisarías de tablada. No agregaba ninguna novedad, más bien se remitía *á las prescripciones contenidas en el Código Rural ...*<sup>336</sup> En cuanto a los mercados de frutos, tampoco introducía cambios y reafirmaba la dependencia del comisario a cargo, del juez de paz de la localidad.<sup>337</sup> En líneas generales, no aportó a la campaña más de lo que ya estaba establecido en el Código de 1865.<sup>338</sup>

La década del sesenta terminó con pocos cambios en cuanto a la organización de la estructura policial de la campaña, más allá de la creación de unas cuantas comisarías de tablada, pero estableció un código que ordenaba el accionar de sus autoridades. Hacia 1870 se crearon las *Comisarias de Policia y de Tablada en los Partidos de Pergamino y de*

---

<sup>336</sup> Reglamento General de Policía. 1868. ROPBA. BCN. arts. 226 y 227

<sup>337</sup> *Ibidem.* art. 242.

<sup>338</sup> En Azul el reclamo de un excomisario quedó registrado poniendo en evidencia la importancia del código en todos los distritos de la provincia. En efecto, Isidoro Baez, quien había prestado servicios en Azul como Comisario, pretendía cobrar *según las disposiciones vijentes, la tercera parte* de una multa por un embargo de cueros ocurrida estando en funciones. Cabe aclarar que este pedido se basaba en una autorización del *Ministerio de Gobierno con fecha 11 de abril de 1853, á solicitud del Gefe de Policia, como medida de conveniencia para el mas activo desempeño de sus ajentes en el servicio publico.*<sup>338</sup> De manera que era costumbre que el funcionario que realizaba el embargo de la mercadería se quedase con la tercera parte del valor en dinero. La resolución del Departamento de Policía no se hizo esperar...*Ninguna de las disposiciones del Código Rural autoriza á los comisarios de Policia, á cobrar parte alguna de las multas ó del impuesto de los embargos que efectuaren...*terminando así con una costumbre de antiguo orden, frecuentemente utilizada por los funcionarios.

*Tapalqué y en el pueblo de “Mercedes” de Patagones.*<sup>339</sup> Sus atribuciones serían las que designara el Código Rural y se fijaba para cada una de ellas el personal y su sueldo correspondiente. Quedaban bajo la dirección y vigilancia de los respectivos jueces de paz y ajustadas a la normativa dispuesta en el Código Rural.<sup>340</sup> Si bien se dispuso que los comisarios y sus oficiales fueran elegidos por el ejecutivo provincial, como era la costumbre desde las reformas rivadavianas, los jueces tendrían la posibilidad de proponer a los candidatos. Éstos también serían los encargados de efectivizar el pago de los salarios, así como los comisarios deberían rendirles cuentas a los mismos de los gastos de las comisarías. Los comisarios, en donde aparecían como figuras separadas del juez de paz, lo hacían subordinados a éste. Para 1870 contamos con sesenta y seis juzgados de paz en la provincia de Buenos Aires y de todos ellos dependía una partida de policía de campaña compuesta en la mayoría de los casos por un oficial o un sargento y varios soldados según correspondiera.<sup>341</sup>

En la apertura de la Asamblea Legislativa de 1870, el gobernador de la provincia hablaba de la necesidad de incrementar el presupuesto de la policía.<sup>342</sup> Hacía referencia a la *Seguridad Pública* y a la *Seguridad Individual* sin que lo mismo constituyera un discurso innovador, ya que desde 1810 se apelaba a conceptos similares. Lo que sí aparecía como una novedad es que reclamaba capacitación para los agentes policiales, para hacer efectiva la seguridad pública y de las personas, así como leyes penales y un sistema carcelario.<sup>343</sup> En cuanto a la policía de campaña, el núcleo de su intervención residía en el control del comercio de cueros y

---

<sup>339</sup> Decreto. Estableciendo Comisarias de Policía y de tablada, en Pergamino y Tapalqué, y en el Pueblo “Mercedes” de Patagones. Enero 19, 1870. ROPBA. BCN.

<sup>340</sup> *Ibidem.*

<sup>341</sup> Acuerdo organizando definitivamente las partidas de Policía de Campaña. Junio 15, 1870. ROPBA. BCN.

<sup>342</sup> La policía de campaña va a depender de la policía de la ciudad, hasta su separación en 1880.

<sup>343</sup> Mensaje Del poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires á la Honorable Asamblea General legislativa en Mayo 1º de 1870. ROPBA. BCN.

ganado. En la prevención del abigeato se destacaba la importancia de la creación de las comisarías de tablada, que hasta la fecha eran las de Azul, Patagones, Pergamino, Tapalqué y San Nicolás de los Arroyos, y el tráfico de los frutos producidos en la provincia. Estas comisarías acompañaban el despliegue territorial de la provincia y eran claves en el tráfico hacia la capital, garantizando un traslado ordenado hacia el puerto de Buenos Aires.

La década de 1870 será testigo de elaboraciones legislativas más acabadas, como la reforma de la Constitución provincial de 1873 y la nueva Ley Orgánica de las Municipalidades de 1876. La primera organizó la justicia de la provincia, estableciendo la Corte Suprema, Cámaras de Apelación, Juzgados de Primera Instancia Civiles, Comerciales y Criminales, así como los juzgados de paz. Incluía elementos novedosos con respecto a la justicia de paz y sus funcionarios, que pasaban a ser exclusivamente judiciales y agentes de los Tribunales de Justicia, elegidos en forma directa por electores calificados.<sup>344</sup> Entre sus puntos más destacados, figuraba la creación de una estructura judicial independiente de los otros poderes. Para ello, una vez más se debía intentar separar las funciones de los jueces de paz de sus tantas otras atribuciones, que lo habían convertido hacía décadas, en el personaje todopoderoso de la campaña.<sup>345</sup> Recién se pudo poner en vigencia esta nueva organización de la justicia provincial en enero de 1875, aunque muchas de las cuestiones relativas a la justicia de paz tardaron más en concretarse.

La década cierra con un ambicioso proyecto para separar las funciones policiales de las de los jueces de paz, al estilo de la fallida reforma de 1857. Como en ésta, el propósito fue crear una estructura de policía de campaña, a la que se hará referencia en el capítulo siguiente.

---

<sup>344</sup> También determinaba que debían ser ciudadanos mayores de 25 años, contribuyentes, con dos años de residencia en el lugar, saber leer y escribir. María Angélica Corva, *Constituir el gobierno...op.cit.* p. 132.

<sup>345</sup> Al respecto: María Angélica Corva, “La Justicia de Paz en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873”. *Apartado de la Revista de Historia el Derecho*. Bs. As.: 2005.

Hacia fines de los setenta, hubo una marcada tendencia a las innovaciones, aún antes de la capitalización de Buenos Aires. Los intentos por organizar el servicio de policía rural se reflejaron en numerosos proyectos de ley, que sirvieron de antecedentes de la reforma que se concretaría años después.

<b>1</b>	Flores, Morón, Moreno, Merlo, Mataderos y Las Heras
<b>2</b>	San Isidro, San Fernando, Conchas, Belgrano, San Martín
<b>3</b>	Quilmes, San Vicente, Cañuelas, Barracas al Sud, Lomas de Zamora
<b>4</b>	Ensenada, Magdalena, Rivadavia
<b>5</b>	Villa de Luján (Luján), Guardia de Luján (Mercedes), Chivilcoy, Suipacha
<b>6</b>	Pilar, Capilla del Señor (Exaltación de la Cruz), Zárate
<b>7</b>	San Antonio de Areco, Fortín de Areco (Carmen de Areco) y San Andrés de Giles
<b>8</b>	Chascomús, Ranchos, Biedma
<b>9</b>	Lobos, Monte, Navarro, Saladillo, 25 de Mayo, Bragado, 9 de Julio, Lincoln
<b>10</b>	Baradero, San Pedro, San Nicolás, Ramallo
<b>11</b>	Arrecife, Salto, Pergamino, Rojas, Junín, Chacabuco
<b>12</b>	Pila, Dolores, Tordillo, Ajó, Tuyú, Mar Chiquita, Iobería, Vecino, Azul, Tapalqué, Las Monsalvo, Ayacucho, Balcarce, Tres Arroyos, Necochea, Arenales, Rauch, Tandil
<b>13</b>	Patagones
<b>14</b>	Bahía Blanca

Cuadro IV: Conformación de la campaña de la provincia de Buenos Aires al promediar 1865. (En azul los partidos agregados por la Ley del 3 de noviembre de 1865. AMB, 1865.<sup>346</sup>)

### La gran ausencia

Los *Jueces comisarios* fueron personajes de antiguo orden gestionando los nuevos órganos de la administración estatal creados durante las décadas del sesenta y del setenta. El cargo de juez de paz, creado en 1821, fue ocupado esencialmente por vecinos de la campaña, representantes de los sectores medios de esa sociedad, como está bien establecido en la

<sup>346</sup> Hacia fines de ochenta se siguieron creando partidos, muchos de ellos por la subdivisión de los ya existentes: Benito Juárez, 1867; General Alvear, 1869; Almirante Brown, 1873; Brandsen, 1875; General Rodríguez y Marcos Paz, 1878; Bolívar, 1877; Olavarría, 1878; General Pueyrredón, 1879.

historiografía.<sup>347</sup> El mismo no era rentado, puesto que desde entonces se consideró un servicio de milicias, que en su calidad de vecinos debían prestar.<sup>348</sup> Con el correr de los años y más allá de todas las atribuciones y funciones que sumó, su estatus no se modificó sustancialmente. Al promediar los años setenta, estos vecinos deberán convertirse en funcionarios para llevar adelante el desarrollo de una burocracia administrativa, acorde al despliegue territorial de la provincia en expansión.<sup>349</sup> Como se dijo al comienzo de este capítulo, esa burocracia va a sustituir progresivamente muchas de las antiguas funciones de los juzgados de paz al interior de las flamantes municipalidades, y solo cuando éstas cobren cuerpo en la década del ochenta, una estructura policial autónoma podrá comenzar a hacer pie en la provincia.

---

<sup>347</sup> “Es decir que lo que estos datos nos muestran con bastante elocuencia es que los Jueces de Paz no eran reclutados con preferencia entre los sectores más ricos de la campaña, sino entre los sectores medios y bajos y que de alguna manera los más altos funcionarios rurales reflejaban bastante bien al conjunto de la sociedad. Por supuesto que en este nivel hay algunos excluidos, como en general lo están también entre los Alcaldes y Tenientes: en primer lugar las mujeres, aunque algunas de ellas fueran titulares de familia y a veces de importantes propiedades; no encontramos allí a los migrantes recientes (como dijimos, los escasos migrantes que legan al cargo, y los un poco más numerosos entre los Alcaldes Tenientes, llevan bastantes años de avecindamiento), y tampoco encontramos a los peones (que a su vez eran en gran medida migrantes recientes). Los jueces reflejaban más bien una sociedad de propietarios, ni muy ricos ni extremadamente pobres, de edad avanzada, nacidos en la provincia o con muchos años de residencia, casados y con familia. De alguna manera podríamos pensar, junto con Cansanello, que reflejaban una comunidad de vecinos en la cual la distinción no pasa tanto por la pertenencia a una clase social o por el nivel de riqueza, sino por la inserción en esa comunidad con toda una serie de derechos adquiridos, pero también de respeto de tradiciones y obligaciones.” Jorge Gelman, “Crisis reconstrucción del orden en la campaña de Buenos Aires. Estado y sociedad en la primera mitad del siglo XIX”. En: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*. N°21. Bs. As.: 2000. p. 22.

<sup>348</sup> Bernardino Rivadavia el 15 de abril de 1822, resuelve lo siguiente: *Se declara que el Servicio de oficial de milicias, como permanente, no es incompatible con el de Juez de Paz, Alcalde o Teniente de tal; en razon que estas son solamente comisiones anuales.* AGN. Sala X. 12.8.7.

<sup>349</sup> Más allá de que estos vecinos ya eran funcionarios, en tanto desempeñaban funciones, (Juan Carlos Garavaglia, “La cruz, la vara, la espada. Las relaciones de poder en el pueblo de Areco”, en Darío G. Barrera, (Comp.) *Justicias y Fronteras. Estudios sobre historia de la Justicia en el Río de la Plata.* (Murcia: Editum,2009). p.94.) ahora lo serán en tanto trabajadores que cumplen funciones en un organismo del estado.

En este contexto de desarrollo de una burocracia administrativa, acorde a los nuevos desafíos que el crecimiento económico de la provincia y de la nación demandaba, la policía como institución provincial, separada de los juzgados, seguirá demorando su organización por varios años más. En 1871 había entrado en vigor el Código Civil, mientras los extranjeros arribaban al puerto de una ciudad que pertenecía a una provincia que no podía resolver la cuestión capital y menos aún, organizar su policía. Ésta se reducía en la campaña a las comisarías de tablada, cuyo objetivo consistía en controlar el tráfico de productos rurales y evitar el abigeato, que era uno de los delitos que más preocupaba a las autoridades.

Los *jueces comisarios* gestionaron el surgimiento de las nuevas dependencias gubernamentales, encarnando los cuadros técnicos estatales.<sup>350</sup> En la burocratización de las tareas del juzgado de paz, el *juez comisario* fue el árbitro entre los organismos nuevos, como la Comisión Central de Inmigración de la República Argentina, o los de más antigua creación, como el Banco de la Provincia de Buenos Aires y la comunidad de vecinos de sus distritos.<sup>351</sup> En la década del setenta era frecuente encontrar notas dirigidas ... *Al Señor Juez de paz de la Colonia Baradero...* para avisar a los colonos del partido que la Comisión de Inmigración se iba a hacer cargo de parte del costo del correo que intercambiaban con Europa.<sup>352</sup> He aquí, dos nuevas manifestaciones de la burocracia estatal en manos de

---

<sup>350</sup> Muchas de estas cuestiones son abordadas en: Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann. (comp.), *Los saberes del estado*. (Bs. As.: Edhasa, 2012).

<sup>351</sup> Esto se desprende del análisis de la documentación de un distrito como Baradero, coincidiendo con el trabajo de María Angélica Corva, para un período similar en Exaltación de la Cruz. Entre muchas otras cosas: “Se le informaba al juez sobre nombramientos, tomas de posesión o renunciaciones de funcionarios de Gobierno, ya fuera el gobernador, ministros, legisladores, inspectoras de escuelas o preceptores. Se le solicitaba y expedía recibo de contribución directa, patente a casa de negocios, industrias o mercachifles e impuestos de saladeros y graserías, que tuvo su propia oficina de recaudación en 1874. Le enviaban todas las determinaciones relativas a marcas de ganado, arrendamientos..., datos sobre terrenos de propiedad pública, cuestiones de tierras y relación con el departamento Topográfico.” María Angélica Corva, *op.cit.* p. 134.

<sup>352</sup> Nota al Juez de Paz de Baradero de la Comisión Central de Inmigración de la República Argentina. AMB, 1870.

un funcionario de antiguo orden, que debía asumir cada vez más tareas municipales, requeridas por el *Consejo de Higiene Pública* ... para el mantenimiento de las condiciones de salubridad de sus distritos.<sup>353</sup>

Entre las nuevas dependencias burocráticas sobre las que tenía que gestionar el *juez comisario*, se contaba la administración de correos. Desde el período virreinal, la información circulaba a través de un sistema de postas. Sobre el mismo, bajo la fugaz presidencia de Bernardino Rivadavia en 1826, se creó la Dirección General de Correos, Postas y Caminos. Desde entonces, las postas fueron uno de los engranajes esenciales del gobierno provincial. En la Constitución Nacional, se establecía la obligación del Congreso de arreglar y establecer las postas y correos generales de la Confederación, pero por lo que se observa en la documentación de la provincia de Buenos Aires, la tarea de organizar las postas recayó una y otra vez en los juzgados de paz. Éstas formaban parte de las funciones que los vecinos, en su carácter de milicianos, debían prestar para el mantenimiento del orden y la seguridad de los pueblos, en la primera mitad del siglo XIX.

Progresivamente estas tareas se fueron delimitando. Algunas fueron absorbidas por las municipalidades y otras por las dependencias administrativas provinciales y nacionales. La ley Nacional de Correos de 1876 fue ejercida en los hechos por los funcionarios provinciales, porque preveía que en donde no hubiera presencia del estado nacional, las provincias ... *podrán establecer correos dentro de sus respectivos territorios.*<sup>354</sup> De esta manera seguirán los juzgados a cargo de éstas, pero a través de personal especialmente designado para ello.

Se ha elegido el correo como ejemplo para destacar la importancia de la conformación de una dependencia administrativa entre las décadas del

---

<sup>353</sup> *Para conocimiento de la Corporacion que V. preside y exacto cumplimiento...referente á la escrupulosa inspeccion que conviene hacerse del ganado de cerda que se mata para el consumo de los municipios de Ciudad y Campaña...*Resolución del Consejo de Higiene Pública del 19 de Diciembre de 1870. AMB,1870.

<sup>354</sup> Ley N° 816. Sancionada el 4 de octubre de 1876. ROPBA. BCN.

sesenta y del setenta. Si bien su existencia databa de los años veinte, había sido una función propia de las partidas de policía a cargo de los juzgados de paz, muchas veces formadas por vecinos en servicio de milicias. Al promediar la década del sesenta comienza a observarse el cambio, con la insistencia por parte del gobierno provincial a los juzgados de paz, de no emplear a los integrantes de las postas en cuestiones ajenas al correo,<sup>355</sup> aunque este proceso recién se consolidará a fines de los setenta. Las postas dejan de ser una de las funciones de los juzgados, en tanto comisarías, porque aparece una organización burocrática destinada específicamente al manejo de las comunicaciones. Esto se replica en este período en cada una de las áreas de incumbencia de los juzgados de paz, como parte del proceso que acotará las funciones propias de la policía y posibilitará la conformación de una estructura específica para desempeñarlas.

El 23 de septiembre de 1871 se creó la *Dirección General de rentas de la Provincia*, para la recaudación de los antiguos impuestos de *Contribución Directa, patentes y papel sellado ...*<sup>356</sup> que seguía cobrando a través del juez de paz. Para realizar eficientemente esta tarea, el gobierno provincial requería de estadísticas, de datos actualizados de la situación de bienes y personas de los distritos.<sup>357</sup> Las municipalidades tenían cada vez más funciones y atribuciones, y aunque muchas siguieran recayendo sobre la figura del *juez comisario*, su existencia cobraba densidad, a la vez que la

---

<sup>355</sup> Circular del Ministro de Gobierno de la provincia, Mariano Acosta (el gobernador es Mariano Zavedra) del 29 de noviembre de 1862 sobre postas y partidas de policía. AMB, 1862.

<sup>356</sup> Circular de la Dirección General de rentas de la Provincia. 9 de octubre de 1872. AMB, 1872.

<sup>357</sup> Hay una estadística de la 3<sup>o</sup> sección del partido de Bradero que en 1872, registra 16 estancias, 6 casas de teja, 22 casa de paja, 33.561 animales vacunos, 4135 yeguarizos, 131.540 lanar, 190 cerdos, 5 casas de negocio, siendo todas de tienda y almaven.... Vacas 26.966, ovejas 287.350, yeguarizos 6.505 AMB, 1872.

ausencia de una estructura de policía de campaña se hacía cada vez más evidente.<sup>358</sup>

Si bien la policía no existía como una fuerza profesional y organizada, ya se ha señalado que los juzgados de paz tenían asignado desde la década del veinte partidas de policía. En una nota editorial del periódico *El Monitor de Campaña* se destacaba un proyecto del Gobierno proponiendo nombrar *Gefes Políticos en la Campaña, considerando esa medida como urjentemente reclamada por la seguridad individual y el recargo de tareas que pesa actualmente sobre los Jueces de Paz, únicos funcionarios que tenemos...* No se llevó a cabo debido al gran rechazo que provocaba el recuerdo de la reforma de 1857. Al parecer había una importante resistencia a la creación de nuevos cargos con muy bajo nivel de efectividad,<sup>359</sup> más allá de que las cuestiones relativas a la seguridad de la campaña ocupaban buena parte de las notas de los periódicos.<sup>360</sup>

Recorriendo la documentación que circulaba entre los juzgados y el gobierno provincial, se puede apreciar que se requería información sobre el

---

<sup>358</sup> “Las oficinas de gobierno aumentan y con ellas las responsabilidades del juez de paz. En cuanto a la estadística provincial, debían participar con los datos de su partido enviándolos con cuadros con planillas modelos y datos censales... En cuanto a la función judicial, los jueces de paz eran, según la definición de Carlos Tejedor, magistrados que podían conocer de la acción civil de ciertos delitos, de la vagancia y en primera instancia del abigeato en la campaña. Eran capaces de ejercer jurisdicción criminal en los robos de ganado que no excediera las seis cabezas, acompañados de dos vecinos, por un decreto de 1825, en el que podían imponer la pena de azotes. Pero en la década del setenta la jurisdicción criminal estaba en deceso y el juez de paz tenía solamente cierta jurisdicción correccional.” María Angélica Corva, *op. cit.* p. 137, 138.

<sup>359</sup> *El Monitor de la Campaña. E. de la Cruz, Febrero 16 de 1873.* AHPBA.

<sup>360</sup> Como se ha señalado en el capítulo anterior, *El Monitor de la Campaña* fue el primer periódico rural de la provincia (ya había habido algunos antecedentes de corta duración y alcance en la década del 60) con un radio de influencia que abarcaba desde Exaltación de la Cruz, donde se editaba y los distritos de Morón, Pilar, Mercedes, Luján, Chivilcoy, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, Carmen de Areco, Arrecifes, Zárate, Junín, Salto, San Fernando, Belgrano, Navarro, Baradero, Azul, San Pedro, Ensenada y Patagones. Esta circulación la tenía a través de los agentes que se distribuían por toda la campaña, que podemos decir eran empresarios, productores agrarios o funcionarios municipales destacados de sus pueblos. Junto con la inauguración del periódico se inaugura la línea del ferrocarril Buenos Aires –Ensenada. El periódico da cuenta de estos acontecimientos que marcan el ritmo productivo y político de la provincia. Reproduce notas de *La Tribuna, La Nación, La Prensa y Opinión.*

número de hombres integrantes de la partida de policía, y cuál se estimaba que era el necesario para realizar los ajustes correspondientes en el presupuesto.<sup>361</sup> La escasez de personal para cubrir estas plazas es una preocupación constante de los órganos de gobierno. En 1873 se había dispuesto la libre circulación de los habitantes de la provincia sin necesidad de pase o licencia de las autoridades,<sup>362</sup> provocando una fuerte polémica ya que esto eliminaba la principal fuente de recursos para las partidas, la recluta forzada por vagancia. El periódico del norte de la campaña reaccionó inmediatamente, reclamando por más seguridad y afirmando que los delitos aumentaban a partir de esta última medida *de un modo asombroso*. Se planteaba que el pase para transitar era un instrumento fundamental en manos de los encargados de la seguridad de la campaña. Proponían en cambio, que las autoridades provinciales organizaran una policía de campaña antes de tomar medidas de esa naturaleza.<sup>363</sup>

En otra nota editorial que se titulaba “La enferma y sus doctores” se volvía sobre la denuncia recurrente acerca de la multiplicidad de las funciones de los jueces de paz en los setenta distritos de la provincia que ocupaban cargos, paradójicamente gratuitos desde su creación, pero tenían la responsabilidad de ejercer ... *el juzgado de paz, las funciones políticas, la Presidencia de la municipalidad, la jefatura de policía y las funciones judiciales en lo criminal, lo comercial y lo civil*.<sup>364</sup> En el mismo sentido, se afirmaba en otro número que distritos con más de cuatro mil habitantes, estaban a cargo de un solo funcionario desempeñando gratuitamente todos

---

<sup>361</sup> Circular de Amancio Alcorta de los juzgados de paz del 12 de febrero de 1873. AMB, 1873.

<sup>362</sup> Circular del Ministerio de Gobierno, del 20 de enero de 1873, por la que transcribe un Decreto del 18 de enero de 1873. AMB, 1873.

<sup>363</sup> *...es un error, es quitar a la policía, tan insuficiente de la campaña, su principal medio de acción, organízese la administración de la campaña y su policía y suprimase después el pase enhorabuena...* *El Monitor*, Marzo, 23 de 1873. AHPBA.

<sup>364</sup> *El Monitor*, Abril, 6 de 1873. AHPBA. Cabe agregar que durante los gobiernos de Rosas, aunque con atrasos significativos, los jueces cobraban los sueldos por los cargos de comisarios de policía de campaña que ejercían.

los puestos administrativos. Por esta razón, sostenían que más allá de nuevas leyes lo que hacía falta en la campaña eran funcionarios idóneos para ocupar la diversidad de funciones necesarias para el manejo de los distritos.<sup>365</sup>

Hacia 1873, en Mercedes, la partida policial del juzgado estaba compuesta de 10 hombres y un sargento bajo las órdenes de un oficial. Estos datos aparecían en el *Monitor de Campaña*, y se destacaba que si bien en el lugar no había una gran cantidad de delitos, el número de soldados de policía resultaba escaso y muy por debajo de lo que establecía la reglamentación vigente, que fijaba que dicha partida debía conformarse por un oficial, un sargento, un cabo y diecinueve soldados.<sup>366</sup>

El descontento y la preocupación por la situación de la campaña, así como la ausencia de una estructura policial, se expresaba en múltiples proyectos de ley que eran presentados en la legislatura. Uno de ellos proponía dividir la campaña en catorce departamentos de policía, con excepción de Bahía Blanca y Patagones. En cada cabecera de departamento, colocaba un comisario de policía, sujeto a un jefe político nombrado por el ejecutivo, a partir de una terna elevada por este último. Se quería crear una estructura muy similar al sistema de prefecturas implementado entre 1857 y 1859. Se establecía una clara división de competencias entre el personal policial y el administrativo dependiente del jefe político. Los primeros debían encargarse del orden y la seguridad de los vecinos, auxiliar a la justicia, y a los comisarios de tablada. De gran importancia en el proyecto era el hecho de que determinaba que desde que se establecieran los jefes de policía y comisarios, los jueces de paz quedarían exonerados de las

---

<sup>365</sup> *El Monitor*, Abril, 20 de 1873. AHPBA.

<sup>366</sup> *El Monitor*, Junio, julio y Agosto de 1873. AHPBA.

funciones policiales, deslindando claramente las funciones de policía de las de la justicia lega.<sup>367</sup>

Las quejas por la supresión del pase para circular y la falta de una estructura policial, remitían a un reclamo por mayor seguridad en la campaña, con el foco puesto en el robo de ganado. Aparecían muchas dependencias administrativas relacionadas con la producción en la provincia, pero seguía faltando la policía:

*La primera medida para combatir los robos en la campaña, que no son tan numerosos como podrían serlo, ya que puede decirse que ningún obstáculo se opone a su perpetración, es de organizar una policía de que carece completamente...*<sup>368</sup>

El reclamo iba más allá y también se pedía que no dependiera de la municipalidad, como en los hechos estaba ocurriendo, se pretendía... *un cuerpo de ejército levantado para resistir a los criminales.*<sup>369</sup> Esto indicaba claramente una demanda social de policía, con funciones diferenciadas de *alta policía*, es decir diferenciada a las municipales o de la *baja policía*. Notas similares se reproducían permanentemente en este periódico, que se distribuía en toda la provincia. Otro argumento recurrente era que, ante la inseguridad en la campaña, los inmigrantes preferían instalarse en las ciudades, dejando el campo sin trabajadores. Con respecto a los soldados de policía, se decía que era insuficiente su número, así como su salario. Se sostenía que el juez de paz estaba ocupado en tantas cosas que no podía con

---

<sup>367</sup> ... Los comisarios de los partidos desempeñarán en ellos todas las atribuciones de la policía de seguridad y vigilancia encargadas a los gefes de los departamentos, dando cuenta inmediatamente a estos, como agentes suyos...Darán también cumplimiento a las requisiciones que sobre criminales y delincuentes les trasmitan las autoridades competentes, así como a las órdenes de las justicias ó municipalidades. *El Monitor*. Octubre de 1873. AHPBA.

<sup>368</sup> *El Monitor*, Noviembre, 23 de 1873. AHPBA.

<sup>369</sup> *Ibidem*.

la partida de policía también. Por eso se pedía por el proyecto de creación de jefes y comisarios de policía para la campaña.<sup>370</sup>

La dependencia de la partida de policía de la municipalidad, desde hacía tiempo que causaba recelo. El problema era que la institución municipal no lograba consolidarse, ya que, pese a sus dos décadas de existencia, permanecía ligada a la antigua estructura de los juzgados de paz y por ende a la policía. De hecho, entre sus funciones figuraban las policiales, aunque en clara referencia a las cuestiones de orden público. Se pedía que la policía fuera sustraída del ámbito municipal, para crear una organización dependiente del propio Departamento de Policía, tal como había sido concebida la estructura de comisarías de campaña por Rivadavia en 1821.

La falta de medios no impidió que el 4 de mayo de 1874 en el distrito de Lobos, una partida policial de la capital al mando de Pedro Bertón, diera muerte al conocido Juan Moreira,<sup>371</sup> cuya historia fue inmortalizada casi inmediatamente por Eduardo Gutiérrez, como folletín entre 1878 y 1880. La partida tuvo éxito gracias a la colaboración de los soldados de policía del propio distrito de Lobos que participaron conjuntamente en la sangrienta y espectacular detención del famoso gaucho.<sup>372</sup>

En este año se llevaron a cabo las elecciones para elegir al último presidente de la etapa de la organización nacional, cuyo resultado desencadenó la revolución mitrista<sup>373</sup> de octubre y con su sofocamiento, el traspaso de la presidencia de Sarmiento a Avellaneda, quien resolverá hacia el final de su mandato la pendiente cuestión capital. Como telón de fondo

---

<sup>370</sup> *El Monitor*, diciembre 14 de 1873. AHPBA

<sup>371</sup> Al respecto, Pedro Berardi, “Los rostros del conflicto. Mediación política y orden social en el nordeste bonaerense, 1862-1874. El caso de Juan Moreira” En ESTUDIOS HISTORICOS – CDHRP- Año III - octubre 2011 - No 7 – ISSN: 1688 – 5317. Uruguay

<sup>372</sup> *El Monitor*, Marzo, 23 de 1873. AHPBA.

<sup>373</sup> Al respecto Eduardo José Míguez, *Mitre Montonero. La Revolución de 1874 y las formas de la política en la organización nacional*. (Bs. As.: Sudamericana, 2011).

de estos sucesos, los juzgados de paz fueron una pieza clave en tanto eran los encargados de organizar las elecciones en la provincia de Buenos Aires,<sup>374</sup> entre tantas otras atribuciones de las que se ha dado cuenta.

Conforme avanza la década del setenta, los reclamos por falta de policía no producen resultados alentadores, aunque la administración del estado provincial continúa creciendo y multiplicando su burocracia. En 1876, al Juzgado del Crimen con asiento en San Nicolás, se le suma la *Secretaría de Primera Instancia de lo Civil y Comercial*, complejizando y dando una especificidad propia a la justicia, que no se reflejará aún en la multiplicidad de funciones que mantiene el último eslabón de la cadena, el juez lego, el mismo que viene desempeñándose hace décadas como comisario de policía de campaña. De manera que la burocracia aumenta, la justicia particularmente cobra especificidad y se organiza, pero la figura del *juez comisario* permanece inalterable hasta la década del ochenta.

### Hacia los años ochenta

Pese a los múltiples intentos de los que se ha dado cuenta a lo largo de este trabajo, el funcionamiento de los juzgados de paz de la campaña no va a presentar cambios importantes sino hasta fines de la década del setenta. En noviembre de 1876 se dictó una nueva ley de municipalidades para toda la provincia, que hasta ese momento incluía a la ciudad de Buenos Aires. En la *Ley Orgánica de las Municipalidades*, se determinaban las atribuciones para el juez de paz, comisario de policía de campaña y presidente de la municipalidad. La diferencia sustancial con respecto a las anteriores normativas era que las funciones que décadas atrás habían sido

---

<sup>374</sup> “En la provincia de Buenos Aires eran los jueces de paz quienes llevaban a cabo estas tareas, aunque no faltó ocasión en que el comandante de la guardia nacional apelara a su fuerza y función para disputar el control de una elección. Cómo los jueces de paz eran designados por el gobernador, éste podía asegurarse el contar con la adhesión de la mayor parte de ellos.” Eduardo José Míguez, *op.cit.* p. 171.

consideradas policiales, en tanto parte de la *baja policía*,<sup>375</sup> en la ley de 1876 eran claramente expuestas como municipales.

Las funciones específicas de seguridad, en tanto parte de la *alta policía*, ocupaban poco espacio en esta ley, apoyando una de las hipótesis centrales de este trabajo: que el despliegue de la institución municipal fue una pieza clave para dar paso a una organización policial autónoma. Cuando las municipalidades, como los antiguos cabildos, comenzaron a hacerse cargo de las funciones de la baja policía (aquellas que remitían al sentido más antiguo del concepto de policía, en tanto *politeia* o gobierno político de la ciudad), las cuestiones relativas a la seguridad de bienes y personas, la *alta policía*, cobraron cuerpo en una nueva organización burocrática, una institución autónoma que dio sus primeros pasos en la década de 1880.

Las municipalidades eran las responsables del ... *gobierno y direccion de los interesas exclusivamente locales ... de acuerdo con las prescripciones de la Constitucion*.<sup>376</sup> Si bien debían organizar y dirigir el servicio de policía de seguridad en los distritos, pese a los reclamos arriba señalados de una sociedad que exigía una organización por fuera de los mismos, fundamentalmente quedaron a cargo de las cuestiones básicas de la baja policía:

*...Adoptar los medios y precauciones tendientes á evitar las inundaciones, incendios ó derrumbes... La reglamentación conveniente para garantir la exactitud de pesas y medidas... Intervenir en la construccion de templos y teatros y casas de diversion... Las disposiciones concernientes á la limpieza general del*

---

<sup>375</sup> Es importante distinguir entre lo que consideraban funciones de la “baja policía” y de la “alta policía” en el siglo XIX. Se entendían por la primera aquellas actividades propias de la naturaleza del gobierno municipal: habilitaciones comerciales, obras públicas, alumbrado, limpieza, compostura y apertura de calles, etc.; mientras que la segunda estaba referida específicamente a la vigilancia y represión de los delitos.

<sup>376</sup> Recordemos que en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, estaba prevista la creación de la Institución Municipal.

*Distrito y alumbrado público... La desinfección del aire, de las aguas y de las habitaciones y propagación de la vacuna... La dirección y gobierno de los hospitales... La reglamentación de los establecimientos e industrias clasificadas de incómodos e insalubres... Dictar las ordenanzas convenientes para evitar el espendio y consumo de sustancias alimenticias que por su calidad o condición sean perjudiciales a la salud.... La conservación y reglamentación de los cementerios y de las inhumaciones y exhumaciones de cadáveres.... La adopción de toda medida sanitaria para impedir o cortar las epidemias... Contribuir al desarrollo de la educación común en la forma que determine la Ley general de la materia y establecer y dirigir las escuelas especiales que costee el Municipio.... auxiliar a los jóvenes pobres que puedan colcarse en establecimientos fabriles...*<sup>377</sup>

Con la creación de los juzgados de paz en la campaña hacia 1821, se montó una estructura que irá fortaleciéndose y adquiriendo poder a la par que funciones. Fue la estructura que acompañó la creación de un orden político en la provincia de Buenos Aires, reforzado en tiempos de Rosas con la eliminación de los comisarios de policía como figura autónoma. A diferencia de la ciudad capital, la campaña no logró establecer una organización policial independiente de los juzgados de paz, por más que lo intentó en reiteradas oportunidades. El juez, comisario, comandante y municipal, será por ello la figura excluyente de la escena bonaerense hasta fines de la década del setenta.

El Código Rural, así como la Ley de Municipalidades de 1876, fueron importantes avances en la delimitación de funciones administrativas y judiciales. Sin embargo, en la práctica era el mismo funcionario el que las ejercía. Más aún, ante la imposibilidad de crear una estructura policial, se dejó bajo la órbita de las municipalidades la responsabilidad del servicio de

---

<sup>377</sup> Ley Orgánica de las Municipalidades, 1876. ROPBA. BCN.

policía, aún en la renovada norma de 1876, y como en la década del veinte, a cargo del omnipotente vecino funcionario.

En el siguiente capítulo, ya en el límite con la década del ochenta y de la mano del desarrollo de la institución municipal, se verá asomar, separada de la misma, una organización dedicada a la seguridad de bienes y personas en la campaña, respondiendo a las necesidades de una provincia que se ha convertido en el motor del desarrollo económico de la nación. Se insiste así con uno de los ejes fundamentales de esta tesis que sostiene que el surgimiento de una estructura policial autónoma solo es posible cuando una burocracia estatal se consolida, delimitando las atribuciones de los juzgados de paz, las municipalidades y la policía de campaña. En la provincia de Buenos Aires, este proceso culmina recién promediando los años ochenta.

## Capítulo VI

### La Policía de la provincia de Buenos Aires

#### Introducción

En el sinuoso proceso para conformar una policía rural en la provincia de Buenos Aires, los juzgados de paz tuvieron un rol central, complementado a partir de mediados de siglo por su incómoda pareja, las municipalidades. Porque como ya se mencionó, desde su creación la corporación municipal debía ocuparse de la administración de justicia, así como de la policía en todos sus ramos, lo cual incluía a la alta y a la baja policía. Lo hizo, a partir de las muchas atribuciones del juez de paz a cargo de la municipalidad y en ejercicio de las funciones de comisario. En este proceso de deslinde de funciones, se observa uno de los ejes fundamentales de este trabajo. Como ya ha sido enunciado, se plantea que el surgimiento de una estructura policial autónoma, que concluye con la creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, solo es posible a partir del desarrollo de una burocracia estatal, que permita separar claramente las atribuciones de los juzgados de paz, las municipalidades y la policía de campaña.

En 1878 en un nuevo intento por crear una organización policial (el anterior había sido el frustrado plan de 1857),<sup>378</sup> se crearon doce *Comisarias de Campaña para el servicio de Policía Rural*,<sup>379</sup> cada una de ellas

---

<sup>378</sup> Como se ha visto en el capítulo III, en Julio de 1857 la Cámara de Representantes de la provincia sancionó una ley para crear una estructura dedicada a atender las cuestiones propias de la policía. Esta organización estaba conformada por ocho prefecturas y veinticinco comisarias, creando confusión a la hora de definir responsabilidades. En algunos lugares nunca se puso en práctica y en noviembre de 1859 cesaron en el cargo los prefectos y los comisarios, reasumiendo los jueces de paz sus antiguas atribuciones.

<sup>379</sup> Instrucciones á que deben sujetarse las Comisarias de campaña para el servicio de Policía Rural. 1878. ROPBA.BCN.

correspondiente a las doce secciones en las que quedó dividida la provincia. Sin embargo, no será hasta 1880 cuando, con la federalización de Buenos Aires, se organice formalmente la policía provincial.<sup>380</sup>

Más allá de los proyectos de creación de una estructura de policía de campaña, durante las tres primeras décadas posteriores a Caseros, los juzgados de paz debieron convivir con las municipalidades, a cuyo cargo estaba la policía en todos sus ramos. Independientemente de las dificultades para materializar la institución municipal en la provincia, la dependencia de la partida de policía de esta era una cuestión que causaba rechazo. En los periódicos estaba siempre presente el reclamo para que la policía fuera sustraída del ámbito municipal y se creara una organización dependiente del propio Departamento de Policía, tal como había sido concebida la estructura de comisarías de campaña creada por Rivadavia en 1821.<sup>381</sup>

En noviembre de 1876 se dictó una nueva ley de municipalidades para toda la provincia con un cambio fundamental con respecto a las normas precedentes: las funciones que décadas atrás habían sido consideradas parte de la *baja policía*,<sup>382</sup> eran claramente expuestas como municipales, mientras que las funciones estrictamente de seguridad ocupaban poco espacio en esta ley. Esto abona una de las hipótesis centrales de la tesis, que sostiene que el crecimiento de la institución municipal fue una pieza clave para la creación de una organización policial autónoma. Cuando las municipalidades comenzaron a hacerse cargo de las funciones de la *baja policía*, las cuestiones relativas a la seguridad de bienes y personas, la *alta policía*,

---

<sup>380</sup> Sobre la organización policial de la campaña de la provincia de Buenos Aires durante la década de 1870: Pedro Alberto Berardi, “La conformación del cuerpo policial en la campaña de Buenos Aires (1870-1880). Normas y actores para un nuevo diseño institucional”, en Ana Laura Lantieri (coord.), *Actores e identidades en la construcción del estado nacional. (Argentina, siglo XIX)*. (Bs. As.: Teseo, 2013). pp. 211-247.

<sup>381</sup> Ver capítulo II.

<sup>382</sup> Como se ha señalado en el capítulo II, se entendían por funciones de la baja policía aquellas actividades propias de la naturaleza del gobierno municipal: habilitaciones comerciales, obras públicas, alumbrado, limpieza, compostura y apertura de calles, etc.; mientras que las funciones de la alta policía estaban referidas específicamente a la vigilancia y represión de los delitos.

cobraron forma en una nueva organización burocrática, una institución autónoma que dio sus primeros pasos a fines de los años setenta, y de la que se ocupa este capítulo.

En la documentación oficial girada entre los juzgados de paz y las autoridades de la provincia asentadas en la ciudad de Buenos Aires, se observan cambios importantes hacia fines de la década del setenta. Las guías de campaña se han complejizado, hay una profusión de sellos que responden a las diferentes oficinas estatales, muchas de ellas recientemente creadas, y son más frecuentes las alusiones a las comisarías de campaña. Sin embargo, más allá de los cambios que muestran la existencia de una administración provincial que se parece cada vez más a un estado moderno, las supervivencias de antiguo orden se advierten en prácticas residuales tales como las de los casos de individuos detenidos por la policía rural por *no tener papeletas*,<sup>383</sup> mientras desde el gobierno de Buenos Aires se reiteraba en notificaciones, el derecho de todos los habitantes a circular libremente de acuerdo al artículo 14 de la Constitución Nacional.<sup>384</sup> Aunque ya se ha hecho referencia a cuestiones que tienen que ver con la circulación y el diferente trato de los sujetos ante la ley, es necesario remarcarlo, porque ilustra este complejo recorrido hacia la creación de una institución policial en la provincia.

### 1878. La Policía Rural

A comienzos de 1878, además de los reclamos que se hacían desde los principales periódicos de circulación en la provincia, el propio gobierno

---

<sup>383</sup> Nota del 15 de octubre de 1878 del *Oficial de Policía Rural en Zárate y Varadero*. AMB, 1878.

<sup>384</sup> *Que con arreglo al artículo 14 de la Constitución Nacional todos los habitantes de la República, tienen el derecho de transitar libremente su territorio, derecho que no puede ser restringido ni limitado sino en aquellos casos excepcionales en que una situación anormal imperiosamente lo reclama*. Circular del Ministerio de Gobierno del 20 de enero de 1873. AMB, 1878.

sostenía la necesidad de contar con una estructura policial, más allá de las partidas a cargo de los jueces de paz. Para dar alguna respuesta, en marzo de ese año el ejecutivo provincial ... *deseando poner un remedio á la situación actual de la campaña* ... dispuso que el Batallón Guardia Provincial cumpliera funciones de policía.<sup>385</sup>

Esta medida solo era un paliativo para cumplir con los reclamos por mayor seguridad, por lo que en junio de ese año se creó la Policía Rural. Con ese objetivo, se redujo la cantidad de soldados de policía dependientes de los jueces de paz, para reasignarlos a las doce partidas de treinta y ocho integrantes cada una, a cargo de dos oficiales y dos sargentos, bajo las órdenes de once comisarios de policía de campaña, además del de tablada de Luján. Cabe mencionar que esta división de la provincia en doce jurisdicciones, cada una de ellas correspondiente a una comisaría de campaña, no coincidía con las divisiones administrativas que se venían actualizando conforme se expandía la provincia desde la década del cincuenta. Tampoco coincidirá, salvo algunas excepciones en el sur, con la organización de la Guardia Nacional de Campaña que se realizará un año después.<sup>386</sup>

---

<sup>385</sup> La recluta que los jueces de paz hacen en los años setenta se encauzaba fundamentalmente hacia el Batallón Guardia Provincial. Esta fuerza compuesta esencialmente de milicianos, conforme avanzan los años setenta y se intensifica el conflicto en las fronteras de la provincia, engrosa sus tropas con el resultado de la recluta de *vagos*. Circular del Ministerio de Gobierno firmada por Carlos Pellegrini, del 6 de marzo de 1878. AMB, 1878.

<sup>386</sup> Al respecto Canciani, Leonardo Daniel, *Frontera, militarización y política armada la Guardia Nacional de Campaña de Buenos Aires durante el proceso de construcción del Estado Nacional (1852-1880)*. (Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de la Plata. La Plata, 2015). p. 232.

<b>1 Luján:</b> Pilar, San Martín, Merlo, Giles, Luján, Mercedes y Moreno
<b>2 Chivilcoy:</b> Navarro, Lobos, saladillo y Chivilcoy
<b>3 La Heras:</b> Las Heras: Cañuelas, Matanza, Morón, Lomas, Quilmes, San Vicente, La Heras
<b>4 Arrecifes:</b> San Pedro, Baradero, San Antonio de Areco, Carmen de Areco, Salto, Capilla del Señor, Zárate y Arrecifes
<b>5 Junín:</b> Lincoln, Rojas, Pergamino, Ramallo, San Nicolás y Junín
<b>6 9 de Julio:</b> 25 de Mayo, Chacabuco, Bragado y 9 de Julio
<b>7 Chascomús:</b> Pila, Castelli, Chacomús, Magdalena, Brandsen y Ensenada
<b>8 Tapalqué:</b> Azul, Alvear, las Flores y Tapalqué
<b>9 Dolores:</b> Vecino, Monsalvo, Tuyú, Tordillo, Ajó y Dolores
<b>10 Tandil:</b> Lobería, Balcarce, Ayacucho, Mar Chiquita, Rauch y Tandil
<b>11 Juarez:</b> Tres Arroyos, Juarez y Necochea
<b>12 Bahía Blanca:</b> Patagones y Bahía Blanca

Cuadro V: División de la Campaña de 1878 en doce jurisdicciones a cargo de una Comisaría de Campaña.<sup>387</sup>

Los comisarios debían encargarse de la vigilancia de los distritos a través de partidas de policía sin una jurisdicción asignada. Estaban subordinados a las órdenes de los jueces de paz para la captura de los individuos que aprendieran por algún delito, a cuya disposición debían poner. Esta subordinación comprendía el control de las guías de campaña, el tráfico en general del ganado y la supervisión de la captura de ... *todo desertor, vago, criminal y mal entretenido...*<sup>388</sup>

También se establecía para los comisarios la obligación de elevar al Ministerio de Gobierno un informe mensual con lo actuado en relación con las instrucciones que se disponían en el decreto de creación, en virtud de la doble dependencia con la que fueron concebidos ya que, si bien eran nombrados por el gobierno, lo eran a partir de las propuestas de la justicia de paz.

<sup>387</sup> Decreto del ejecutivo creando la Policía Rural del 8 de junio de 1878. AMB, 1878. También ha sido consultado el mismo Decreto en: Instrucciones á que deben sujetarse las Comisarias de campaña para el servicio de Policía Rural. 1878. ROPBA. BCN.

<sup>388</sup> *Ibidem.*

La organización de la policía rural estaba basada, al igual que la de 1857, en la división de la campaña en secciones. De acuerdo a las *Instrucciones á que deben sujetarse las Comisarias de campaña para el servicio de Policía Rural*, funcionaba una sola comisaría por sección, por lo que de las mismas debían salir de recorrida las partidas volantes al mando de oficiales para cubrir el resto de los partidos. En caso de resultar escasos los soldados, el comisario podía recurrir a los de la partida de policía con la que seguía contando el juez de paz de cada distrito, teniendo en cuenta que tanto el comisario como los oficiales estaban subordinados a las órdenes de los jueces de su sección. Se ponía especial interés en procurar que el personal policial se mantuviera prescindente de todo aquello que tuviera relación con el gobierno municipal,<sup>389</sup> en sintonía con la nueva Ley Orgánica Municipal, sancionada dos años antes. Se apuntaba a despejar el entramado de funciones administrativas, judiciales y policiales que habían acumulado durante décadas los *jueces comisarios*.

Los jueces de paz debían poner a disposición de los nuevos funcionarios sus propias partidas de policía, más allá de que no estaban eximidos de la obligación de tener policía rural dentro de sus partidos.<sup>390</sup> Los agentes policiales debían controlar las casas de juego, las apuestas sobre carreras y realizar recorridas por los distritos, fundamentalmente por los lugares con mayores posibilidades de albergar delincuentes. Se les recomendaba alternar sus movimientos de día con movimientos nocturnos, a fin de sorprender a los criminales. Debían encargarse de apagar incendios y obviamente proteger a cualquier persona que se viera en peligro. Finalmente y a partir de la subordinación a la justicia de paz, debían auxiliar a los alcaldes o tenientes que se lo requiriesen.<sup>391</sup>

---

<sup>389</sup> Instrucciones á que deben sujetarse las Comisarias de campaña para el servicio de Policía Rural. 1878. ROPBA.BCN.

<sup>390</sup> *Ibidem*,

<sup>391</sup> *Ibidem*.

La policía comenzaba a definir sus funciones, a tornarlas más específicas y a convertirse en un brazo de la justicia de paz, de la que no solo dependía, sino a la que debía informar con precisión de todos sus movimientos, al punto que se disponía que cada oficial y soldado integrante de las partidas volantes debía... *llevar siempre consigo un ejemplar de estas instrucciones.*<sup>392</sup> Sin embargo, al no eliminar las partidas policiales de los juzgados, la nueva creación provocaba situaciones confusas en la campaña. A los pocos días de emitirse el decreto, el Ministerio de Gobierno difundió una circular en la que reafirmaba la intención de cumplir con la... *necesidad urgente de establecer un verdadero servicio de policía en la Campaña....* La circular reflejaba la dificultad de compatibilizar esta nueva estructura con la de los juzgados de paz.<sup>393</sup>

Más allá de las dificultades que la coexistencia entre las residuales partidas policiales de los juzgados y la nueva policía de campaña generaba, los jueces de paz se empeñaban en reducir al menor número posible el personal a su cargo destinado a las recientemente creadas comisarías. De esta manera reservaban para tareas en sus distritos, personal cuyos sueldos era pagado con fondos remitidos por el gobierno provincial. Costeaban así con fondos provinciales, los salarios de funcionarios municipales, encargados de *alumbrado, limpieza, ó cuidado de plazas ó paseos*. Desde el ejecutivo provincial se advertía esta situación con mucha preocupación, y se la denunciaba como una violación a la ley ... *que crea el personal de policía con el proposito de que solo se ocupe de este servicio.*<sup>394</sup> En pocas palabras, se cubrían funciones de la *baja policía*, que debían estar a cargo

---

<sup>392</sup> *Ibidem.*

<sup>393</sup> ... *vería con desagrado que los jueces de paz encargados de velar por sus intereses, y que son sus agentes en cada localidad, no les prestasen la cooperación que les pide ahora, y que les ha pedido por medio de mi anterior circular, para todo lo que pudiese ocurrir.* Circular del Ministerio de Gobierno de junio 12 de 1878 AMB, 1878.

<sup>394</sup> Circular a los jueces de paz del 26 de junio de 1878 sobre diversas cuestiones de cómo deben proceder. AMB, 1878.

del presupuesto municipal, con recursos destinados a la *alta policía* pertenecientes a la caja provincial.

En atención a éstas y otras irregularidades, a pocos meses de haberse creado las comisarías de campaña, el Ministro de Gobierno Santiago Alcorta<sup>395</sup> consultaba a los jueces sobre el servicio de policía rural recientemente instaurado, invitándolos a señalar a la mayor brevedad, las mejoras que creyesen conveniente introducir, en beneficio de la seguridad de vidas y propiedades en la campaña.<sup>396</sup>

Entre las dificultades a las que más se hace referencia en los documentos oficiales, se evidencia la necesidad de que los nuevos funcionarios de la campaña se familiarizaran con el cumplimiento del código rural, especialmente en relación con la persecución de la vagancia. Para aumentar la confusión, a comienzos de 1878, el Ministerio de Gobierno había mandado a los juzgados de paz un ejemplar del Código Penal, sancionado el 30 de octubre de 1877 por la legislatura provincial. Este proyecto no obtuvo sanción por parte del Congreso Nacional, pero las legislaturas provinciales lo fueron tomando, mientras la nación no sancionara uno.<sup>397</sup>

Con las dificultades señaladas, la nueva policía rural de la provincia comenzó a funcionar. Así lo reflejan las notas<sup>398</sup> que circulaban entre los

---

<sup>395</sup> El Gobernador era Carlos Casares.

<sup>396</sup> Circular del Ministerio de Gobierno a los juzgados el 26 de septiembre de 1878. AMB, 1878.

<sup>397</sup> “Al sancionarse el nuevo código penal en 1877, el Estado perseguía anular la pluralidad de ordenamientos jurídicos a la que los jueces podían acudir para dictar sentencia. Sin embargo la legislación colonial continuó en vigencia en materia procesal a falta de un código de procedimientos, así como también otro conjunto de leyes que comprendía distintos crímenes no regulados por el nuevo corpus, por ejemplo, los del fuero militar, los de imprenta, piratería sedición, rebelión, etc.” Gisela Sedeillan, *La justicia penal en la provincia de Buenos Aires. Instituciones, prácticas y codificación del derecho (1877-1906)*. (Bs.As.: Biblos, 2012). pp. 94,95.

<sup>398</sup> *El Comisario encargado del servicio de Policía Rural en la Sección á que corresponde ese Partido, ha comunicado al Gobierno haber comenzado ya el servicio que se le encomendó por Decreto del 8 del mes próximo pasado, desprendiendo con ese objeto partidas volantes al mando de los oficiales que tiene bajo su dependencia.*

nuevos comisarios y los veteranos jueces de paz. También reflejan la coexistencia con las comisarías de tablada, que como se ha sostenido, eran lo más parecido a una estructura policial en la campaña, ya que estaban a cargo de un comisario y su objetivo era la seguridad de la propiedad y la vida de las personas.

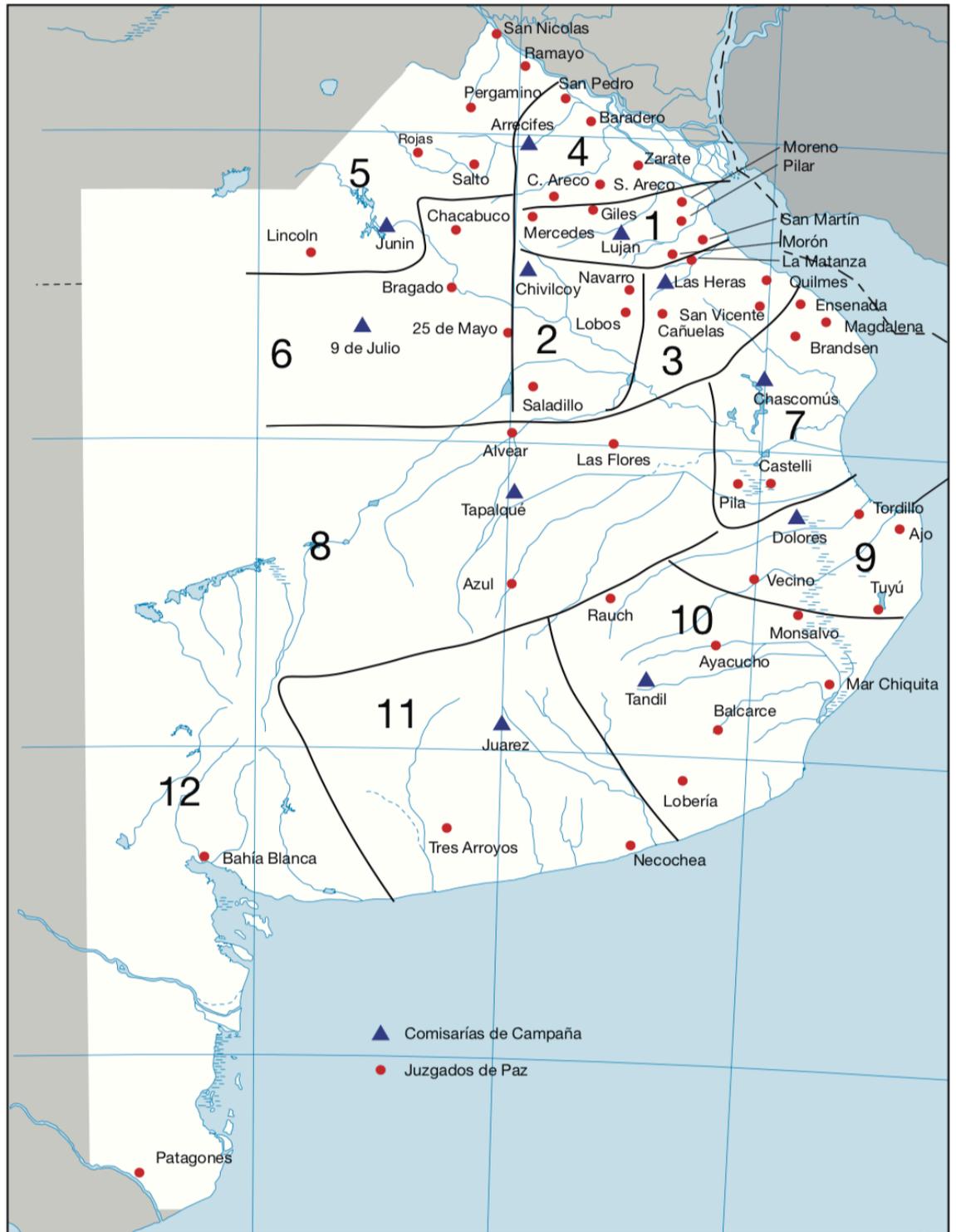
Si bien esta organización de comisarías rurales no prosperará en la década siguiente (ya que como veremos será completamente reformulada), la concepción de una policía separada de la justicia de paz e incluso de las municipalidades, había llegado para quedarse.

---

*Pongo en conocimiento de U. á fin de que lo haga saber á sus autoridades subalternas, y tambien á fin de que puedan comunicar sus órdenes tanto al Comisario, como á los encargados de esas partidas para la captura de malhechores, y darles conocimiento sobre localidades de ese partido que deban ser objeto de vigilancia permanente.*

*Debo hacer presente á U. que además de las reglas establecidas para el servicio en las instrucciones impartidas á las Comisarías, se ha ordenado á los Comisarios que recomienden á los encargados de las partidas volantes, que procedan con toda prudencia en el desempeño de sus funciones, usando del mayor respeto hácia las personas y hácia las propiedades que encuentren en su tránsito.*

*Si á conocimiento de U. llegan noticias de abusos cometidos por algunas de esas partidas volantes, se servirá poner lo ocurrido en conocimiento del Gobierno inmediatamente, para tomar las medidas del caso, porque está decidido á reprimirlos severamente.* Circular del Ministerio de Gobierno a los Jueces de Paz. Julio de 1878. AMB, 1878.



Mapa II: Reforma de 1878.

## 1880. La Policía de la Provincia de Buenos Aires

La década del ochenta abre un período fundante de la Argentina moderna, basado en un modelo económico agroexportador y conservador en lo político.<sup>399</sup> No se entrará en detalles acerca de esta conocida etapa de nuestra historia, salvo por dos procesos que gravitaron significativamente en la organización de la policía de campaña: el sometimiento definitivo de las sociedades indígenas más allá del Río Negro, con la consecuente incorporación de importantes territorios, y la designación de la ciudad de Buenos Aires como capital de la república.

Conforme finalizaba la década de 1870, comenzaban a acelerarse las reformas que llevarían a la creación de la policía de la provincia separada de la policía de la ciudad.<sup>400</sup> Hacia comienzos de 1879, la Policía Rural estaba conformada por cien oficiales y trescientos veinte soldados, divididos en diez partidas de treinta y dos soldados cada una.<sup>401</sup> En la apertura de las sesiones ordinarias de ese año, el gobernador Carlos Tejedor, en su tradicional mensaje en la legislatura, hacía referencia a los cambios que se estaban llevando a cabo en esa campaña que se expandía a un ritmo sostenido. En efecto, hacía alusión a la creación de los partidos de Olavarría,

---

<sup>399</sup> Al respecto: Mirta Zaida Lobato, *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*. Nueva Historia Argentina. Tomo V. (Bs. As: Sudamericana, 2000).

<sup>400</sup> “Deteniéndonos en el tránsito a la década de 1880, puede apreciarse que el Gobierno provincial, con el objetivo de materializar su presencia en los territorios incorporados después de la denominada “Campaña al Desierto”, aceleró el proceso de creación de partidos y reconocimiento legal de los ya existentes. Estas medidas respondían a necesidades también sentidas por la población, que solicitaba autoridades en sus lugares de residencia por tener que trasladarse varias leguas para resolver trámites administrativos y judiciales. Así mismo, con el propósito de reprimir la criminalidad y estimular la inmigración, se implementaron una serie de reformas punitivas como la restructuración de la Policía de la provincia y la inauguración en 1877 de las prisiones en San Nicolás, Dolores y Mercedes.” Gisela Sedeillán. “La justicia penal. Formulación normativa y práctica judicial en la provincia de Buenos Aires durante la primera codificación penal.” En Darío Barrera (coord.) *La justicia y las formas de autoridad. Organización política y justicias locales en territorios de frontera. El Río de la Plata, Córdoba, Cuyo y Tucumán, siglos XVIII y XIX*. (Rosario: ISHIR-CONICET. 2010). p. 264.

<sup>401</sup> *La Tribuna*, enero de 1879. BN.

Marcos Paz, Suipacha, Bolívar y Rodríguez, como una prueba del progreso aportado por su administración, ya que había asumido como gobernador en mayo de 1878 en reemplazo de Carlos Casares. También enumeraba entre sus logros la creación de la Policía Rural y proclamaba el éxito de su medida, comparando sus efectos promisorios con la situación de la campaña antes de asumir su mandato. Señalaba que la misma se encontraba dominada por la delincuencia, y que la amenaza para las vidas y las propiedades era constante. Esta situación se debía, según su análisis, a que la policía estaba en manos de los jueces de paz y las partidas de soldados pagadas por el estado provincial no se movían de los pueblos, dejando totalmente desprotegidas las áreas rurales. Se debe recordar que esta situación no se había modificado sustancialmente con la creación de la Policía Rural, ya que los jueces eran reticentes a emplear a los hombres a su cargo en tareas ajenas a los cuidados de los municipios.

El gobernador justificaba la creación del ejecutivo del año anterior, en las necesidades de dotar de mayor seguridad a la campaña y resaltaba que para hacerlo no se había incrementado el presupuesto provincial, ya que se había tomado parte del personal ya existente en los juzgados:

*El resultado ha correspondido á los esfuerzos y hoy se puede asegurar que con ese servicio y el que hacen los jueces de paz se ha llegado á gozar de seguridad en toda la campaña.<sup>402</sup>*

Esta apreciación se sostenía en el testimonio de los propietarios de la campaña, así como en el de los jueces de paz, consultados por el gobierno. Afirmaba en su mensaje que cada mes las partidas recorrían alrededor de noventa y seis mil kilómetros y visitaban hasta siete mil establecimientos.

Pero más allá de los logros de la Policía Rural proclamados por el gobernador, a comienzos de la década del ochenta, la campaña estaba

---

<sup>402</sup> Periódico *La Tribuna*, 2 de mayo de 1879. BN.

atravesando una particular coyuntura que va a tener como uno de sus resultados la creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Para explicar la creación de esta institución, además de los reclamos acumulados por décadas de mayor seguridad en la campaña, hay que tener en cuenta ciertos procesos que estaban llegando a su culminación. El sistema defensivo conocido como la *zanja de Alsina*, ideado por el ministro del mismo nombre en 1876, había mutado en la campaña militar definitiva, que constituyó el avance sobre el Río Negro llevado a cabo por su sucesor y futuro presidente, Julio Argentino Roca, a comienzos de 1879. Ante la inminencia del avance de las tropas por la localidad de Azul, en su marcha hacia el sur, un periódico local afirmaba:

*El Azul debe al General Roca, por lo menos un voto de sincera simpatía... los hacendados, los habitantes de la campaña, los que viven alejados de los centros de poblaciones y que mas de una vez han vertido su sangre ó la de sus deudos por defender sus intereses, no pueden menos que recibir con agrado la visita, del hombre que les arrancó de encima aquella cruel amenaza.*<sup>403</sup>

La posición acerca de la conveniencia de la *Campaña al Desierto* no era unánime y así se podía apreciar en la prensa periódica, teñida de consideraciones de tipo político partidarias. Pero la apreciación generalizada era que había que someter definitivamente a las sociedades indígenas. Se advierte un considerable aumento de avisos publicando ventas de terrenos en partidos al sur del Salado,<sup>404</sup> activando notoriamente el crecimiento del mercado de tierras en la provincia. De hecho, la campaña fue financiada por los propios sectores interesados a partir de la Ley del Empréstito de 1876.<sup>405</sup> Obviamente, había un proceso detrás de la coyuntura de fines de 1880 por el

---

<sup>403</sup> Reproducido en Periódico *La Tribuna*, marzo de 1879. BN.

<sup>404</sup> Periódico *La Tribuna* 1º semestre de 1879. BN.

<sup>405</sup> Susana Bandieri, "Ampliando las fronteras: la ocupación de la Patagonia". En Mirta Zaida Lobatto, *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*. Nueva Historia Argentina. Tomo V. (Bs. As: Sudamericana, 2000).

que la provincia estaba extendiendo su territorio, asegurando sus fronteras, activando su mercado de tierras y creando comisarías.

El gobierno nacional era huésped de la ciudad de Buenos Aires y el conflicto entre el Presidente Nicolás Avellaneda y el Gobernador Carlos Tejedor se precipitaba. Este último había convocado a ejercicios a las guardias nacionales, sobre las que a partir de su nacionalización no tenía jurisdicción y el presidente lo intimó a desistir. A esto se le sumó la adquisición de armamento para la realización de ejercicios para las milicias, pero también para la recientemente creada Policía Rural, dependiente del propio gobernador, a través del ministerio de gobierno. Ante estos actos de insubordinación, Avellaneda trasladó la capital a Belgrano en junio de 1880 y desde allí enfrentó a la provincia discolá con el ejército nacional. Inmediatamente envió al Congreso el proyecto de Ley para declarar a Buenos Aires Capital de la República. Milicias y ejército se enfrentaron en sangrientos combates que finalmente favorecieron a las fuerzas nacionales y provocaron la renuncia de Tejedor y la disolución de las milicias provinciales.<sup>406</sup>

Desde el pueblo de Belgrano, el 21 de septiembre de 1880, se declaró por ley a la ciudad de Buenos Aires capital de la república, por lo que las autoridades provinciales pasaban a ser huéspedes de la nación, hasta tanto se estableciera una sede para su gobierno. Ya en posesión efectiva de la ciudad de Buenos Aires, el 12 de octubre de 1880 asumió la presidencia el general Julio Argentino Roca, el mismo que pocos meses antes había encabezado la *Campaña al Desierto*. En su discurso de asunción señalaba que a la par que se liberaban *...esos vastos y fértiles territorios de sus enemigos tradicionales, que desde la conquista fueron un dique al desenvolvimiento de nuestra riqueza pastoril;...había que ofrecer*

---

<sup>406</sup> Hilda Sabato, “Milicias, ciudadanía y revolución. El ocaso de una tradición política. (Argentina 1880).” En Beatriz Bragoni/Eduardo Míguez (coord.). *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional (1852-1880)*. (Bs. As.: Biblos, 2010). p. 228/229.

...*garantías ciertas a la vida y la propiedad de los que vayan con su capital y con sus brazos a fecundarlos.* Para lo cual la institución policial ocuparía un lugar fundamental.<sup>407</sup>

En diciembre se inició la entrega de organismos de la provincia a la nación, entre los cuales estaba el Departamento de Policía. Su jefe, el Coronel Julio Dantas, previo a presentar su renuncia, hizo el traspaso al primer jefe de la Policía de la Capital, el Dr. Marcos Paz. Se inició una nueva etapa en la organización de la policía de campaña, dando nacimiento a la policía de la provincia de Buenos Aires. El 13 de diciembre de 1880 se sancionó la ley que la creaba, y a los pocos días, el mismo Coronel Dantas asumió como su primer jefe. Se creó un nuevo Departamento General de Policía, nueve Comisarías Inspectoras, veinte Comisarías de Partido y quince Sub-Comisarías,<sup>408</sup> que no estaban sujetas a un distrito en particular, sino que se movían siguiendo las órdenes del jefe de policía. En cambio sí se nombró para cada uno de los partidos de la provincia, distribuidos en las nueve secciones una autoridad policial que según el caso sería un comisario de partida, un subcomisario o un oficial. Solo dos años antes se habían creado doce comisarías con el fin de organizar la policía de campaña, cuya disposición no coincidía con las nuevas dispuestas por el gobierno, seguramente debido a la ligazón política con el derrotado Carlos Tejedor.<sup>409</sup>

---

<sup>407</sup> Gral. Julio A. Roca. Discurso ante el Congreso al asumir la presidencia. La Prensa. 13 de octubre de 1880. En Tulio Halperín Donghi, *Proyecto y construcción de una Nación (1846-1880)* (Bs.As.: Emecé, 2007) Apéndice documental PDF. pp. 487,488.

<sup>408</sup> Nombramiento y distribución del personal de la Policía de la Provincia, diciembre, 28 de 1880. ROPBA. BCN.

<sup>409</sup> “Amén de realidad significativa, la división política del espacio es también un instrumento de poder. Es un “aparato político” que tanto sirve para organizar y estabilizar el poder de determinados grupos sociales como para desvalijar políticamente a otros.” Antonio M. Hespanha, *La Gracia del Derecho. Economía de la Cultura en la Modernidad.* (Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1993). pp. 88,89

---

**1** San José de Flores, San Martín, Morón, Moreno, Belgrano, San Fernando, San Isidro, Las Conchas, Baradero, Pilar, Exaltación de la Cruz, San Antonio de Areco y Zárate

**2** San Andrés de Giles, Matanzas, Merlo, Luján, Mercedes, Marcos Paz, Gral. Rodríguez, Las Heras, Lobos, Cañuelas, Monte, Navarro y Suipacha

**3** San Nicolás, Pergamino, Salto, Arrecife, San Pedro, Junín, Carmen de Areco, Ramallo y Rojas

**4** Barracas al Sud, Lomas de Zamora, Almirante Brown, Quilmes, San Vicente, Ensenada, Brandzen, Rauch, Magdalena, Rivadavia, Chascomús, Biedma

**5** Chivilcoy, Bragado, Chacabuco, 25 de Mayo, 9 de Julio, Lincoln y Bolívar

**6** Dolores, Pilar, Tordillo, Ajó, Arenales, Vecino, Monsalvo, Tuyú, Ayacucho, Mar Chiquita y Castelli

**7** Azul, Las Flores, Saladillo, Alvear, Tapalqué, Rauch y Olavarría

**8** Tandil, Lobería, Balcarce, Necochea, Juarez, Pueyrredón

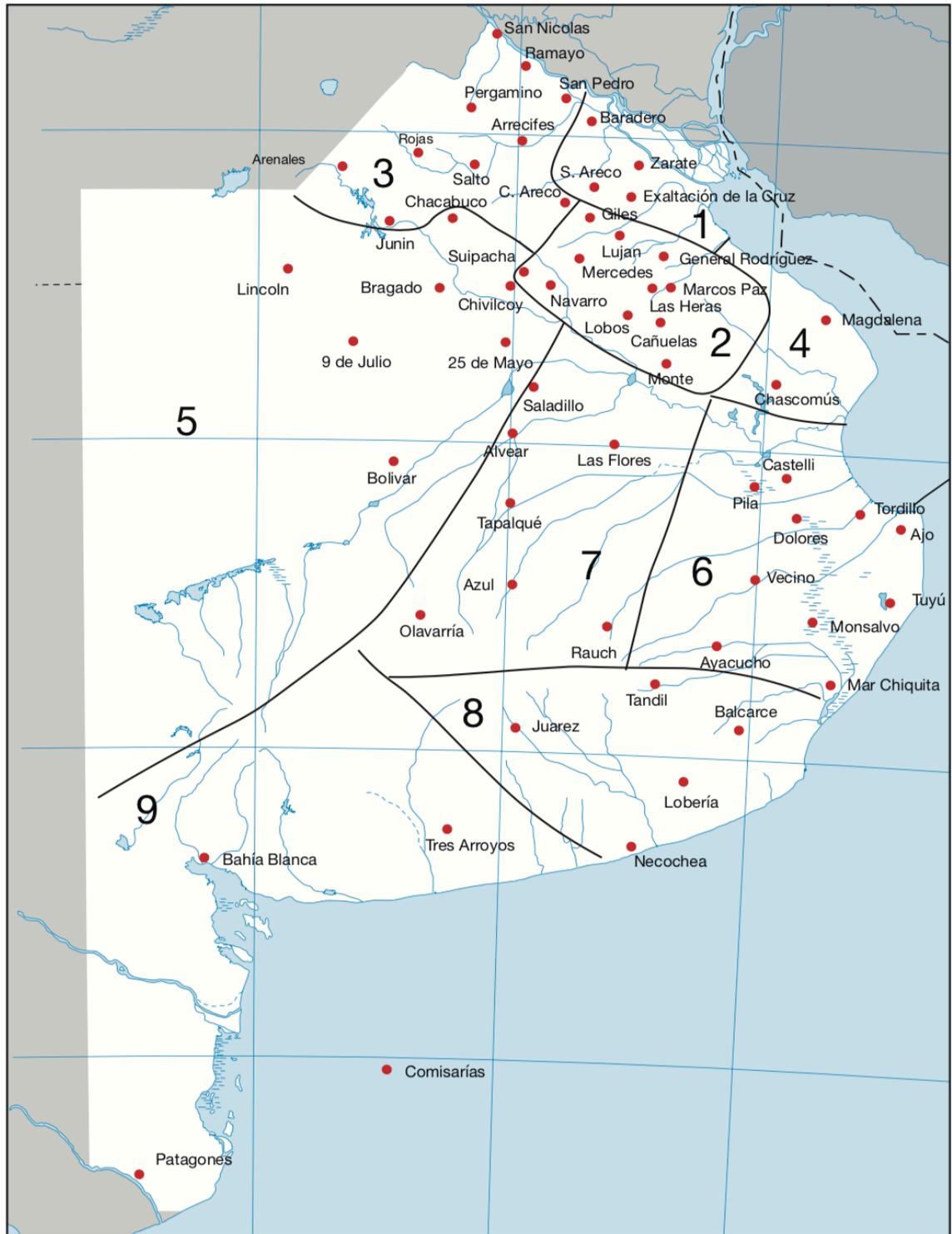
**9** Bahía Blanca, Tres Arroyos y Patagones

---

Cuadro VI: División de la campaña en 9 secciones a partir de la creación de la Policía de la Provincia de Buenos Aires.<sup>410</sup>

---

<sup>410</sup> Nombramiento y distribución del personal de la Policía de la Provincia, diciembre, 28 de 1880. ROPBA. BCN.



Mapa III: Policía de la Provincia de Buenos Aires. 1880.

Inmediatamente se redactó un Reglamento de Policía. El anterior databa de 1868, y estaba redactado prácticamente para uso exclusivo de la policía de la ciudad, por lo que este último fue el primero para la campaña desde 1825. Allí se les encomendaba a los agentes policiales... *guardar la mas absoluta prescindencia en asuntos políticos y los administrativos de las localidades...* así como evitar... *mezclarse en las funciones y actos judiciales de los Jueces de Paz, sus Alcaldes y Tenientes...* delimitando así las funciones de unos y otros funcionarios.

El abuso de autoridad por la multiplicidad de las funciones de los jueces de paz era algo que preocupaba y a lo que se ha hecho referencia sostenidamente a lo largo de esta investigación. Una sola persona ejerciendo varios cargos alentaba todo tipo de arbitrariedades. Para terminar con algunas que estaban arraigadas en la campaña, se establecía la prohibición de tomar caballos de vecinos con el pretexto de desconocer sus marcas, marcar caballos ajenos, o exigir alimentos u otro tipo de bienes como compensación por los servicios. Como forma de identificación se preveía que:

*El Gefe, Oficial 1º, Comisario y Oficiales de Policía, usarán como distintivo una medalla en la forma que se designe, la cual, deberá exhibirse, como medida prévia, en todo acto de servicio.*<sup>411</sup>

Los nuevos policías debían obedecer las órdenes de los jueces de paz de sus partidos y en caso de detención de personas, debían ponerlas a disposición de estos a la vez que dar cuenta al Jefe de Policía. Se prohibía contundentemente el empleo de los nuevos vigilantes en cualquier hecho que no fuere estrictamente policial, terminando con la vieja práctica de comprometer personal policial en asuntos municipales, procurando separar las funciones de la baja y de la alta policía. Estaba a cargo de esta nueva

---

<sup>411</sup> *Ibidem.*

estructura, capturar a todo criminal, desertor, vago y contraventor a las disposiciones policiales y municipales, como también a cualquiera que resultara sospechoso. Debían examinar los animales recién muertos para determinar la legitimidad de los cueros vacunos, así como también revisar las tropas de hacienda que encontraran en su tránsito. También formaba parte de sus obligaciones el control sobre las casas de juego, prohibidas por las disposiciones vigentes. En cuanto a la percepción de las multas, era de estricta competencia de los jueces de paz. En síntesis, era el deber de estos nuevos funcionarios ponerse de acuerdo con los jueces de paz, procurando que *unidos se garanta mejor el orden y la vida de los ciudadanos*.<sup>412</sup>

Esta nueva organización, acompañó en sus primeros pasos a la gestión de los ejecutivos provinciales, en un proceso político en el que tuvo activa participación a partir principalmente del control de los comicios. Tal como los *jueces comisarios* habían marcado el pulso de la política local durante décadas, los nuevos funcionarios, directamente dependientes de las cúpulas policiales estrechamente relacionadas con los gobiernos provinciales, van a cobrar protagonismo conforme avanzan los años ochenta.<sup>413</sup>

Esta estructura policial estaba compuesta por 1.584 personas, entre comisarios, oficiales, clases y vigilantes, para atender las necesidades de una provincia que sumaba un total de 30 millones de hectáreas y cerca de medio

---

<sup>412</sup> *Los Comisarios ó Sub-Comisarios presentarán á los Jueces de Paz el auxilio de la fuerza pública, para mantener el orden, siempre que fuesen requeridos... Ibidem.*

<sup>413</sup> “Así, durante la primera etapa consignada entre 1880 y 1892, se destacan las convergencias entre las figuras del autonomismo provincial y la Jefatura en torno a la necesaria centralización, tras la federalización de Buenos Aires y el incipiente proceso de formación estatal. Entre otras cuestiones, en política ello supuso atenuar el faccionalismo mientras que, de cara a la organización policial implicó la definición de un organigrama piramidal con eje en la Jefatura.” Pedro Berardi, “Viene á hacer de la policía uno de los resortes de esa máquina. La intervención del cuerpo policial bonaerense en la construcción del ‘orden conservador’, 1880-1902.” En *Coordenadas. Revista de Historia local y regional* Año VI, Número 1, enero-junio 2019. ISSN 2362-4752. pp. 162-187. <http://ppct.caicyt.gov.ar/coordenadas>. p. 184.

millón de habitantes.<sup>414</sup> Se acababan de incorporar y de asegurar vastas extensiones de territorio hacia el sur de la provincia a partir de las campañas militares contra las sociedades indígenas de la región. Podía leerse en un periódico a comienzos de 1881:

*La desaparición de los salvajes del desierto, ha hecho afluir á los campos contiguos numerosas haciendas, que no son otra cosa que los planteles de gran prosperidad de la industria ganadera que florecera pronto allí.*<sup>415</sup>

La desaparición de la amenaza de ataques indígenas en algunos puntos, al menos de la provincia de Buenos Aires, no quería decir que la frontera estuviera completamente asegurada; el mismo periódico alertaba frecuentemente acerca del peligro de invasión por Mendoza y daba cuenta periódicamente de la expedición del General Villegas en la Patagonia.

Los distritos del sur de la provincia estaban organizando su territorio, mientras la nueva institución daba sus primeros pasos. Su jefe, el Coronel Julio Dantas puso especial atención para establecer una línea de seguridad en los pueblos fronterizos hasta Bahía Blanca. Para ello se trasladaban hasta allí contingentes llevando uniformes, armas y municiones.<sup>416</sup> Las publicaciones periódicas narrando las acciones del jefe de la policía eran frecuentes, y demuestran que la custodia de la frontera estaba comprendida entre las funciones de la flamante policía de la provincia. Dantas recorría personalmente la campaña asegurando su frontera y controlando el desempeño de sus funcionarios.<sup>417</sup> La organización de una policía fronteriza, fundamentalmente en la región comprendida entre Bahía Blanca y Patagones, era una prioridad a la hora de evitar el gran número de

---

<sup>414</sup> Policía de la Provincia. *La Policía...* op.cit. p. 19.

<sup>415</sup> La Prensa, enero de 1881. BN.

<sup>416</sup> *Ibidem.*

<sup>417</sup> *Ibidem.*

robo de ganados que en ese extenso corredor se daba. Así lo expresaba el Gobernador:

*El Gefe de Policia fue comisionado con ese objetivo; ha recorrido las sierras y la Pampa, y muy luego dara el parte de lo que haya hecho y de las necesidades que esa policia tiene.<sup>418</sup>*

Cuando en mayo de 1881 el gobernador Dardo Rocha cumplía con el mensaje de apertura de la Asamblea Legislativa, hacía importantes consideraciones con respecto a las recientes reformas que afectaban los resortes más íntimos de la organización de la provincia, desde la entrega de la ciudad de Buenos Aires al gobierno nacional, pasando por la administración de justicia, hasta la policía. Consideraba que esta última presentaba una situación precaria debido a la extensión del territorio que debía controlar y la falta de personal capacitado. La propuesta era educar a la policía, pero como todo proceso, llevaría su tiempo, por lo que llamaba a las *municipalidades locales* a prestar colaboración ayudando entre otras cosas con los gastos de alojamiento y movilidad. Pese a sus consideraciones, el gobernador se manifestaba optimista, acompañando la visión de los periódicos de alcance nacional sobre la efectividad de la nueva organización en la campaña, al punto que:

*El vecindario empieza ya á acostumbrarse á ver en la Policia el protector natural de la vida é intereses de sus habitantes y no solo le prestan sus auxilios, sino que lo reclaman constantemente. Hoy hay seguridades en la campaña. Los crímenes que se cometen son descubiertos, y solo por escepcion sus autores escapan á la accion de la justicia. Sus actos estan controlados no solo por los Comisarios Inspectores y el mismo Gefe de Policia que recorren constantemente las secciones, sino por las*

---

<sup>418</sup> *Ibidem.*

*autoridades locales y el vecindario. Apenas se comete un abuso por un agente de policia, llega á conocimiento del Gobierno para corregirlo y su represion no se ha hecho esperar...*<sup>419</sup>

A comienzos de la década del ochenta había una justicia de paz separada de las funciones de policía en la campaña y desde fines de la década anterior funcionaba en la ciudad de Buenos Aires la Penitenciaría Nacional. Esta última, en consonancia con los nuevos criterios que se imponían en el país para castigar al delincuente, reemplazaba la recluta forzosa por el encierro como modo de rehabilitar para luego poder volver a insertar a esas personas en la sociedad. En noviembre de 1881 se prohibió el uso del cepo, considerado como un resabio de otros tiempos que era innecesario en el nuevo contexto de una provincia que ... *ha entrado abiertamente en el camino del trabajo y el orden*. Bajo el argumento de que:

*... garantidos por las autoridades, suprimiéndose en gran parte los desiertos, estableciéndose regularmente la Policia, el respeto á la autoridad se ha arraigado de modo que hace innecesaria toda medida extraordinaria de rigor, para que los mandatos de la autoridad se cumplan.*<sup>420</sup>

Más allá de los nuevos territorios incorporados, o asegurados mediante las campañas militares, había una estructura montada sobre los juzgados de paz que ordenaba administrativa y judicialmente a la provincia desde la década del veinte y sobre la cual las municipalidades no habían realizado grandes cambios. Durante décadas se construyó un orden político en torno a la figura del *juez comisario* y ésta era la primera vez que la creación de una organización estrictamente policial parecía estar hecha para

---

<sup>419</sup> Mensaje del Gobernador de la Provincia á la Honorable Asamblea Legislativa de Buenos Aires, el 1° de Mayo de 1881. ROPBA. BCN.

<sup>420</sup> Prohíbese el uso del cepo con el que se castiga á algunos delincuentes. Noviembre 8 de 1881. ROPBA. BCN.

perdurar en el tiempo y limitar el poder de estos protagonistas de la política local.

En el *Sumario de Arrecifes*,<sup>421</sup> publicado en el diario *La Prensa* en enero de 1881, se narraban los atropellos del juez de paz de ese partido, Pedro Landin<sup>422</sup> y su partida, cometidos contra uno de sus vecinos. Sin causa justificada y al solo efecto de robarle dinero y pertenencias, habían entrado en su propiedad con armas largas, hiriendo inclusive a su mujer. El hecho se denunciaba como un caso más de corrupción y omnipotencia de los jueces de paz de la campaña<sup>423</sup>

En ese mismo periódico se resaltaba la importancia de los comisarios recién nombrados para equilibrar las injusticias cometidas por los jueces de paz. Se hacía mención a los logros de la creación de la policía rural de 1878 y a la recientemente creada policía de la provincia bajo la conducción del jefe Dantas.<sup>424</sup> Más adelante y en relación específicamente a la situación política y administrativa del gobierno de los partidos de la campaña, expresaba lo que se venía alentando desde distintas tribunas, en cuanto a lo insostenible de la multiplicidad de funciones de los jueces de paz, de la necesidad de la existencia de un cuerpo policial para la campaña y destacaba muy especialmente la figura de su primer jefe.

En este sentido se afirmaba que hasta ese momento la designación de los funcionarios de la campaña no se debía a su idoneidad sino a los cálculos electorales del gobierno de turno: *basta acreditar la calidad de*

---

<sup>421</sup> *La Prensa*, enero de 1881. BN.

<sup>422</sup> En el diario no aparece el nombre, pero en los nombramientos para el ejercicio de 1881, consta Pedro Landin en el Registro Oficial de la provincia. Nombramientos de Jueces de Paz de Campaña para 1881. ROPBA. BCN.

<sup>423</sup> *¿Cómo no ha de prosperar y ensancharse la casta funesta de los mandones de la Provincia de Buenos Aires, si no hay un castigo ejemplar que los ponga á raya? El cáncer se va transmitiendo de una Administracion á otra, como herencia maldita, y concluirá por postrar á la Provincia en su abatimiento moral. Un dia por una razon, otro por una diferente, ya porque es un amigo de causa, porque llevó votantes á las urnas, porque es conocido de fulano, el que á la vez es hombre de la situación, ó ya porque es elemento seguro, el hecho es que los Jueces de paz ó Comandantes militares son dueños y señores absolutos de sus acciones* Sumario de Arrecifes. *La Prensa*, enero de 1881. BN.

<sup>424</sup> “La Policía de la Provincia,” *La Prensa*, 20 de abril de 1881. BN.

*correligionario ó socio en negocios electorales para merecer los honores de dirigir los destinos de un partido de la campaña, sumado esto a la suma de cargos en una sola persona de dudosa reputación. De hecho, se destacaba la labor de Dantas al frente de la recientemente creada policía provincial:*

*El señor Dantas como Gefe de Policia de la Provincia ha tenido que luchar con esa tradición funesta, que tanto desprestigia a esta tierra...en sus repetidas excursiones por la Provincia ha dejado como huellas visibles la confianza en el seno de las poblaciones, de que la Policia será bajo su mando, una garantia y no una amenaza para la gente honrada y laboriosa.<sup>425</sup>*

El accionar del *señor Dantas* y sus comisarios fue seguido por la prensa, especialmente por la precaria condición que vivían los partidos del sur de la provincia. Aunque ya se había iniciado la campaña militar contra las sociedades indígenas, hacia mediados de 1881 llegaban noticias de incursiones en partidos como Olavarría, con los consiguientes robos de ganado y ante lo cual se esperaba que la nueva policía fuera un recurso eficaz.<sup>426</sup> Comisarios, comisarios inspectores y jueces de paz se entrecruzaban en las noticias que describían la actividad del personal policial en la campaña. A un año de producida la reforma, se conocieron graves denuncias de corrupción en 25 de Mayo y Tapalqué, involucrando a jueces de paz y comisarios por desvío de fondos de la partida municipal. El municipal denunciaba ante el Ministro de Gobierno de la provincia,<sup>427</sup> como representante de una institución que, a partir de su segunda ley orgánica en 1876, intentaba disputar el poder y los recursos con los juzgados de paz.

Estos acontecimientos hay que interpretarlos en relación con la coyuntura en la que se pretende separar y articular definitivamente las

---

<sup>425</sup> *Ibidem.*

<sup>426</sup> "Invasión," La Prensa, junio de 1881.

<sup>427</sup> "Corrupción al Sur," La Prensa, diciembre de 1881.

funciones de tres instituciones que habían permanecido confundidas durante décadas. Meses antes de esta denuncia, el gobernador había dedicado un lugar importante a las municipalidades de la provincia en su discurso de inicio de sesiones, como *la base única de toda buena administración, á tal punto que no puede haber vida Provincial sin Municipalidad*. Pero hacía también una severa crítica del estado de sus cuentas, expresando que la mayoría de ellas estaban con sus recursos agotados y enormes deudas; incluso algunas ejecutadas judicialmente, llegando a los extremos de San Nicolás o Chacabuco, donde para pagar obras de empedrado habían tenido que embargar parte de sus rentas.<sup>428</sup>

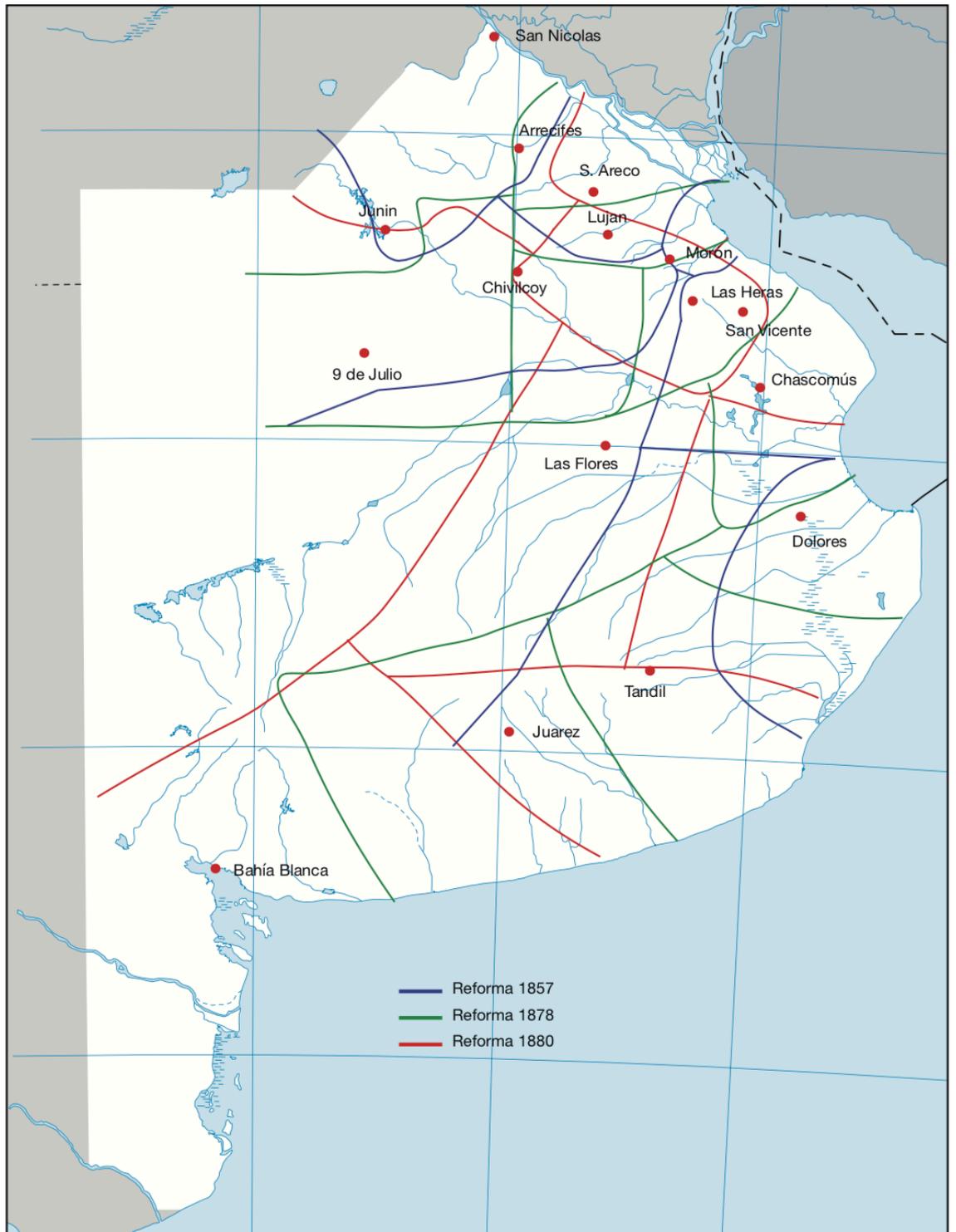
Juntamente con la creación de la policía provincial, y el rol asignado a las municipalidades, los jueces de paz deben delimitar sus atribuciones. Dueños absolutos del poder local durante varias décadas, deben ceder parte de su autoridad ante las dos nuevas instituciones provinciales:

*Los Jueces de Paz que estaban investidos por la ley de todas las autoridades, judiciales, políticas, municipales y administrativas han sido objeto de la atención más constante del Gobierno. La nueva organización de la policía, ha quitado á estos funcionarios uno de los gravísimos inconvenientes que tenía la multiplicidad de sus funciones.*<sup>429</sup>

---

<sup>428</sup> Mensaje del Gobernador de la Provincia... ROPBA.

<sup>429</sup> *Ibidem*.



Mapa IV: Reforma de 1857. Reforma de 1878. Reforma de 1880.

## La Policía de la Provincia de Buenos Aires, algunos años después

Cuando el Coronel Dantas dejó el cargo de jefe de policía en mayo de 1883, la fuerza ya contaba con casi 2.000 hombres organizados en una estructura que crecía a la par que las burocracias locales de las municipalidades provinciales. Casi un año más tarde, bajo la jefatura de Bernardo Calderón, se inauguró el edificio donde funcionaría el departamento de policía de la provincia, en la ciudad de La Plata, el 14 de enero de 1884.<sup>430</sup>

A partir del 1 de enero de 1885, el juez de paz que hasta hacía solo cinco años era juez, comisario y presidente de la municipalidad, perdía a través de una ley provincial la última de sus atribuciones *accidentales*, siendo desde entonces *funcionarios exclusivamente judiciales y Agentes de los Jueces y Tribunales Superiores, para el desempeño de las comisiones ó diligencias que éstos cometan*,<sup>431</sup> pasando a ser el mismo un cargo rentado.<sup>432</sup> Se formuló toda una normativa para separar las *funciones judiciales de las administrativas y políticas, que ejercían á la vez los jueces*

---

<sup>430</sup> “Los debates legislativos reflejan que en el transcurso de la década de 1880, fue incrementándose el personal policial en el presupuesto sin mayores cuestionamientos ante la disminución de las contiendas al interior del autonomismo provincial. Existía consenso en las elites políticas sobre la necesidad de materializar la presencia efectiva del estado a través de esta institución ante el crecimiento acelerado de la población, cuyo número se elevó de 526.581 habitantes en 1881 a un total de 754.391 para 1890.10 La ramificación de funciones que en estos años fue asumiendo la policía, especialmente como auxiliar de la justicia y de la municipalidad en el resguardo del orden público, se acompañó de una política orientada a la ampliación del personal de seguridad; entre 1882 a 1889 el número de vigilantes ascendió de 1.554 a 2.560 efectivos.11 Parte del mismo fue gradualmente concentrándose en La Plata con el propósito de atender las necesidades de su pujante urbanización: 400 efectivos se destinaron en la Ley de Presupuesto de 1886 a la ciudad capital, 540 en 1889 y 620 en el presupuesto de 1890. Asimismo, con el propósito de profesionalizar la policía se crearon durante esta gestión, las comisarias de pesquisas y el cuerpo de bomberos.” Gisela Sedeillán y Pedro Berardi, El desafío de la policía bonaerense en la década de 1890: entre la expansión institucional y el estancamiento de sus recursos.” *Prohistoria*, núm. 23, junio, 2015, pp. 71-96. Prohistoria Ediciones. Santa Fe, Argentina. p.74.

<sup>431</sup> Art. 3 de la Ley del 13 de diciembre de 1884. ROPBA. BCN.

<sup>432</sup> Los cargos de jueces de paz y de Tenientes Alcaldes no eran rentados ya que constituían una carga pública en virtud de ejercer la condición de vecino y pertenecer a las milicias.

de paz.<sup>433</sup> Había una preocupación por establecer roles, funciones y dependencias mutuas entre personal judicial, policial y municipal, desde el procedimiento para requerir la fuerza pública al comisario, hasta sobre cuáles eran las obligaciones de prestar un lugar físico y mobiliario por parte del municipio para la instalación de los juzgados.<sup>434</sup>

En 1886 se sancionó la Ley Orgánica de las Municipalidades N° 1810,<sup>435</sup> la tercera desde 1854. A partir de la misma, la función ejecutiva aparecía separada de la legislativa, a la par que se creaba el cargo de Intendente del municipio, electivo o no, según la cantidad de habitantes del distrito. Entre las *Atribuciones, Deberes y Facultades de las Municipalidades*, no aparecían cuestiones relacionadas a la seguridad de bienes y personas (alta policía). La norma en cambio aludía a temas, estrictamente municipales, como limpieza, caminos, alumbrado, habilitaciones, pesas y medidas, etc. (baja policía). Como se ha insistido a lo largo de este trabajo, con la consolidación de la institución municipal, la policía se aleja de su significado primitivo, *politeia* o gobierno político de la ciudad, para acercarse a su significado contemporáneo, ligado al control y a la seguridad. De manera que, a comienzos de la década del ochenta, la alta policía, la baja policía y las atribuciones de la justicia lega que habían convivido en los juzgados de paz de la campaña y a cargo de los *jueces comisarios* durante seis décadas, se separan finalmente.

La acumulación y superposición de atribuciones atraviesa gran parte del siglo XIX y forma parte de la historia constitutiva de los juzgados de paz. El deslinde de estas funciones hacia otras instituciones se llevó a cabo

---

<sup>433</sup> Sobre facultades de la Policía y Municipalidades de campaña; sus atribuciones. Enero de 1885. ROPBA. BCN.

<sup>434</sup> Art.1° *Los Jueces de Paz nombrados para el año actual, limitarán sus funciones al conocimiento y resolución de los asuntos judiciales, que por ley sean de su competencia.*  
Art.2° *Los Jueces de Paz dispondrán de la fuerza pública para el cumplimiento de sus resoluciones, requiriendo la del Comisario ó la de la persona á cuyo cargo esté la Policía de la localidad.* *Ibidem.*

<sup>435</sup> ROPBA. BCN.

durante los años sesenta y setenta, como se ha visto en el capítulo anterior, a través de un largo y sinuoso proceso que, con avances y retrocesos, recién se concretaría en la década del ochenta. La primera mitad del siglo está marcada por los avatares políticos del proyecto rivadaviano y del régimen rosista. El primero dotó al segundo de un formidable instrumento para la construcción del poder político en la provincia. Los jueces de paz fueron durante décadas los puentes entre el poder local y el gobierno provincial. Las atribuciones judiciales, policiales y administrativas que acumularon convirtieron a estos *jueces comisarios* en árbitros indispensables a la hora de disputar el control sobre bienes y personas. Después de Caseros y sancionada la constitución provincial, las municipalidades comenzaron a ocupar un lugar destacado en el discurso, aunque no en la realidad de una provincia que, pese a las normas no lograba salir del esquema fundado por Rivadavia y consolidado durante el rosismo.

Ni las municipalidades, ni la policía de la campaña cobraron autonomía hasta fines de la década del setenta. Pese a los intentos de 1857 y 1878 por crear una policía rural y a las numerosas normas municipales, recién con la resolución del conflicto por la federalización de Buenos Aires en 1880, la policía provincial se podrá conformar definitivamente, así como las municipalidades, dejando a los juzgados de paz solo las competencias de la justicia legla.

Hacia marzo de 1886, la provincia estaba dividida en ochenta y un distritos,<sup>436</sup> de los cuales solo La Plata, Magdalena, Chascomús, Barracas,

---

<sup>436</sup> Los cuales son: Capital, Magdalena, Chascomús, Quilmes, Baradero, Ranchos, Barracas, Brown, Lomas de Zamora, San Vicente, Belgrano, San José de Flores, San Isidro, San Martín, Matanzas, San Fernando, Las Conchas, Morón, Cañuelas, Moreno, Montes, Marcos Paz, Pilar, Rodríguez, Las Heras, Zárate, Lobos, Exaltación de la Cruz, Campana, Luján, Navarro, Giles, San Antonio de Areco, Bregado, San Pedro, Suipacha, Carmen de Areco, Chivilcoy, Arrecifes, Ramallo, San Nicolás, Salto, Chacabuco, Pergamino, Rojas, Junín, Ajó, Tordillo, Tuyú, Mar Chiquita, Maipú, Dolores, Castelli, Vecino, Ayacucho, Balcarce, Pila, Rauch, Las Flores, Saladillo, Azul, Tapalqué, Alvear, 25 de Mayo, Bragado, 9 de Julio, Bolívar, Lincoln, Pueyrredón, Lobería, Tandil, Necochea, Juárez, Tres Arroyos, Suárez, Pringles, Olavarría, Bahía Blanca y Patagones. Decreto

Belgrano, San José de Flores, San Fernando, Morón, Lobos, Luján, Mercedes, San Pedro, Chivilcoy, San Nicolás, Salto, Pergamino, Dolores, Azul, Bragado y Tandil, contaban con intendentes elegidos por los vecinos.<sup>437</sup> De manera que en la mayoría de los partidos de la provincia, los Intendentes eran elegidos por el ejecutivo provincial y en algunos casos, seguirían funcionando como gobierno las Comisiones Municipales. Sin embargo, aunque solo una pequeña proporción de partidos de la provincia funcionaba bajo la figura del Intendente Municipal, no se mencionará nunca más la posibilidad de que el gobierno lo ejerza el juez de paz en reemplazo o vacancia de alguna autoridad municipal.

---

Reglamentario de la Ley Orgánica Municipal. La Plata. Marzo 18 de 1886. ROPBA. BCN. En julio de ese mismo año se crean seis distritos más: Villarino, Puan, Adolfo Alsina, Guaminí, Trenquelauquen y General Villegas. Créanse seis nuevos partidos en la Provincia. La Plata. Julio 14 de 1886. ROPBA. BCN.

<sup>437</sup> Decreto Reglamentario de la Ley Orgánica Municipal. La Plata. Marzo 18 de 1886. ROPBA. BCN.

## A Modo de Cierre

A lo largo de este trabajo se analizaron aspectos de la construcción de un orden político en la provincia de Buenos Aires durante la segunda mitad del siglo XIX. Como se enunció en la introducción, esto se hizo a partir de una dimensión poco explorada por la historiografía: la formación de las comisarías de campaña y su relación con los juzgados de paz y las municipalidades. Si bien se siguió un orden temporal en el desarrollo de los capítulos, lejos se estuvo de construir una cronología de la institución policial. Tampoco se intentó interpellarla desde el sistema penal, judicial, desde la práctica del delito o desde la figura de los delincuentes. Sin embargo, todos estos aspectos fueron de gran valor para analizar los inicios de la organización policial en la provincia de Buenos Aires.

Se procuró demostrar que la policía del siglo XIX tenía pocos elementos comunes con la del siglo XX o la del XXI, aunque se señalaron ciertos hilos conductores, como la cuestión del orden, el control sobre las personas y la proliferación de reglamentos. Poniendo especial atención en éstos, se analizó el tránsito desde la policía como *politeia*, asociada al concepto del gobierno de la ciudad, hasta la formación de una institución clave en el manejo del control social e instrumento del complejo sistema que hace a la seguridad pública.<sup>438</sup>

---

<sup>438</sup> “La policía debe cumplir un papel fundamental en dicho sistema, en particular, en todo lo relativo a la prevención y conjuración de delitos. Pero la seguridad pública es mucho más que ello, ya que compromete básicamente la acción coordinada entre la ciudadanía y el Estado. La seguridad pública, en suma, es la situación política y social en la que las personas tienen efectivamente garantizado el goce pleno de sus derechos a defender y a ser protegidos en su vida, su libertad, su integridad y bienestar personal, su honor, su propiedad, su igualdad de oportunidades y su efectiva participación en la organización política, económica y social, así como en su igualdad ante la ley y su independencia ante los poderes del estado.” Saín, Marcelo, *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*, Bs. As., Fondo de Cultura Económica. 2002,132.

Esta tesis recurrió a análisis y recorridos transitados en otra investigación anterior<sup>439</sup> ya que se manifiesta una continuidad entre el período allí trabajado y el propuesto en este caso. Se remarcó en más de una oportunidad que Caseros no significó un corte, puesto que los rasgos de antiguo orden que habían caracterizado a las funciones policiales en la primera mitad del siglo XIX se mantienen, al menos durante las tres primeras décadas de la segunda mitad.

Así es como se ha dado cuenta de un proceso que inicia a comienzos del siglo XIX, pero poniendo el acento en las circunstancias que lo rodean a partir de Caseros, en el marco de la construcción del estado nacional y del surgimiento de las instituciones asociadas al mismo, porque es en el período de la “Organización Nacional,” sobre el que se concentra la búsqueda de los inicios de la policía de la provincia como institución autónoma.

La Constitución Nacional de 1853 había otorgado el marco jurídico referencial para la construcción de un orden político que reuniera todas las voluntades de la Confederación, pero va a ser durante las décadas del sesenta y del setenta cuando comienza a definirse un estado que puede acompañar el surgimiento de las instituciones aquí señaladas. En estas dos décadas la creación de una burocracia estatal junto con el despliegue territorial, posibilitaron el desarrollo del modelo agroexportador de la década del ochenta.

Se mencionó la organización de algunas instituciones durante las décadas del sesenta y del setenta, así como la elaboración de los Códigos Civil y Penal, para dar cuenta de los importantes avances que en pocos años se dieron para la consolidación de un orden político en la provincia. Pero particularmente se privilegió el análisis del Código Rural de la provincia de Buenos Aires, ya que su implementación atravesó todos los rincones de la

---

<sup>439</sup> Alejandra Rico, *Policías, soldados y vecinos. Las funciones policiales entre las reformas rivadavianas y la caída del régimen rosista*. (Tesis de Maestría, Universidad Nacional de Luján, 2008).

vida de los vecinos de la campaña de la mano de las atribuciones policiales de los juzgados de paz.

Se hizo el esfuerzo para salir del análisis puro de las fuentes, recurriendo en la medida de lo posible a un buen número de especialistas de diversas disciplinas que han teorizado sobre estas cuestiones en el marco de otras sociedades. Porque como se ha afirmado a lo largo de esta tesis, a partir de la lectura detenida de estas investigaciones, puede observarse cómo la policía es un actor fundamental para explicar un costado esencial del mantenimiento del orden dentro de cualquier sociedad. Ya sea como institución, o como parte del complejo mecanismo que conforma el control social.

Se pudo observar en el período trabajado, una transformación del significado de la noción de policía, además de su transformación jurisdiccional y administrativa. Porque además de separarse la policía de la ciudad de la de la campaña, se manifestó también un cambio en las funciones asociadas a la voz policial. Lo que antes era de su competencia, las cuestiones propias del cuidado y mantenimiento de la ciudad, la *politeia*, progresivamente va a dejar de serlo. De ahí la reiterada contundencia en la prohibición del empleo de los nuevos vigilantes en cualquier hecho que no estuviera estrictamente relacionado a la prevención y persecución del delito, terminando con la vieja práctica de comprometer personal policial en asuntos municipales, separando las funciones de la baja y de la alta policía. Finalmente, el orden comenzará a aparecer asociado de manera más directa al respeto a las normas y a la persecución de contraventores y criminales.

Cómo pensar la policía de la campaña bonaerense del siglo XIX fue el desafío planteado por esta investigación. Para eso se indagó en los inicios del proceso que condujo a la conformación de la policía de la provincia como institución, poniendo especial énfasis en las características de la construcción de un orden político en el territorio provincial, sustentado en aquellos poderes locales sobre los que se asienta la organización policial.

La propuesta fue pensar la policía a partir de lo que ella hacía, a partir de las funciones que la ocuparon y definieron, a partir de lo que se designó en el siglo XIX como parte integrante del *ramo de policía*, de la *causa de policía*. Se indagó en sus reglamentos, en su cumplimiento y omisiones, los cambios y continuidades que se produjeron en este siglo y que condujeron más tarde a la formación de una institución, recién en sus postrimerías.

Se ha insistido en que recién con la consolidación de la institución municipal, la policía se aleja de su significado primitivo, *politeia* o gobierno político de la ciudad, para acercarse a su significado contemporáneo, ligado al control y a la seguridad. Se ha demostrado que es a comienzos de la década del ochenta, cuando la alta policía, la baja policía y las atribuciones de la justicia lega, que habían convivido en los juzgados de paz de la campaña, a cargo de los *jueces comisarios* durante seis décadas, se separan finalmente. Porque el surgimiento de una estructura policial autónoma solo fue posible a partir del desarrollo de una burocracia estatal, que permitió delimitar las atribuciones de los juzgados de paz, las municipalidades y la policía de campaña. He aquí lo que constituye una de las hipótesis centrales de la tesis: el crecimiento de la institución municipal fue una pieza clave para la creación de una organización policial autónoma. Solo cuando las municipalidades comenzaron a hacerse cargo de las funciones de la baja policía, las cuestiones relativas a la seguridad de bienes y personas, la alta policía, pudo constituirse como una institución autónoma.

Se ha insistido en que, durante el siglo XIX la policía se ocupó del funcionamiento cotidiano de la sociedad: el control sobre los chasquis, la circulación de carros, corridas y matanza de perros cimarrones, el alumbrado público, el empedrado, apertura de calles y caminos, abasto de los pueblos y ciudades, habilitaciones para el comercio, registro de marcas de ganados, pesos y medidas, loterías y rifas, todo aquello que regulaba la vida entre los vecinos. El control sobre la población, sobre la circulación de

las personas, constituyó una de las más antiguas e importantes funciones policiales para el mantenimiento del orden. Y se ha reiterado también en el curso de esta tesis, que dichas funciones estaban en manos del juez de paz, en su carácter de comisario de policía de campaña.

Desde su creación, los juzgados de paz estuvieron atravesados por la acumulación y superposición de atribuciones, por lo que los jueces de paz fueron durante décadas los poderosos intermediarios entre el poder local y el gobierno provincial, acumulando las atribuciones judiciales, policiales y administrativas. Si bien después de Caseros se crearon las municipalidades, éstas solo lograron en lo inmediato ocupar un lugar destacado en la normativa y el discurso, porque en la realidad, la provincia no lograba salir del esquema fundado por Rivadavia y consolidado durante el rosismo. Ni las municipalidades, ni la policía de campaña lograron, pese a varios intentos fallidos, obtener algún tipo de autonomía por fuera de los juzgados de paz hasta la década del ochenta.

Recién con la federalización de Buenos Aires en 1880, la policía provincial se podrá conformar definitivamente, así como las municipalidades, dejando a los juzgados de paz solo las competencias de la justicia leg. Esto remite a uno de los ejes fundamentales de esta Tesis que sostiene que el surgimiento de una estructura policial autónoma solo es posible cuando una burocracia estatal comienza a hacer pie en la provincia. Recién cuando se cumple este requisito, las atribuciones de los juzgados de paz, las municipalidades y la policía de campaña comienzan a independizarse y a adquirir una fisonomía propia.

En síntesis, se ha tratado de demostrar que cuando las municipalidades, como los antiguos cabildos, comenzaron a hacerse cargo de las funciones de la *baja policía* (aquellas que remitían al sentido más antiguo del concepto de policía, en tanto *politeia* o gobierno político de la ciudad), las cuestiones relativas a la seguridad de bienes y personas, la *alta*

*policía*, cobraron cuerpo en una nueva organización burocrática, una institución autónoma, la Policía de la Provincia de Buenos Aires.

## Bibliografía

### Bibliografía General

ACREE, WILLIAM, 2013. *La lectura cotidiana. Cultura impresa e identidad colectiva en el Río de la Plata, 1780-1910*. Bs. As.: Prometeo.

BARSKY, OSVALDO Y GELMAN, JORGE, 2001. *Historia del Agro Argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*, Bs. As.: Grijalbo.

BONAUDO, MARTA. comp. 1999. *Nueva Historia Argentina. Liberalismo, Estado y Orden Burgués. (1852-1880)*. T.IV. Bs. As.: Sudamericana.

BOTANA, NATALIO, 1977. *El orden conservador. La política Argentina entre 1880 y 1916*. Bs. As.: Sudamericana.

BOTANA, NATALIO Y GALLO, EZEQUIEL. 1997 *De la República posible a la República verdadera. (1880-1910)*. Bs.As.: Ariel.

CHIARAMONTE, JOSE CARLOS. 2007. *Ciudades, Provincias, Estados: orígenes de la Nación Argentina*. Bs.As.: Emecé.

DEVOTO, FERNANDO Y MADERO, MARTA. 1999. *Historia de la vida privada en la Argentina. La Argentina plural: 1780-1930*. Tomo 2. Bs.As.: Taurus.

GALLO, E y CORTÉS CONDE, R. 1972. *Historia Argentina. La República Conservadora*. Bs.As.: Paidós.

GARAVAGLIA, JUAN CARLOS. 2003. "Ejército y milicia: los campesinos bonaerenses y el peso de las exigencias militares (1810-1860)" *Anuario IEHS*. N° 18. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

----- 2015. *La disputa por la construcción nacional argentina. Buenos Aires, la Confederación y las provincias (1850-1865)*. Buenos Aires: Prometeo.

GARAVAGLIA, JUAN CARLOS; PRO RUIZ, JUAN y ZIMMERMANN, EDUARDO, 2013. *Las fuerzas de guerra en la construcción del estado. América Latina, siglo XIX*. Rosario: Prohistoria.

GOLDMAN, NOEMÍ. comp. 1998. *Nueva Historia Argentina. Revolución República, Confederación. (1.806-1.852)*. T.III. Bs.As.: Sudamericana.

GOROSTEGUI DE TORRES, HAYDÉE. 1972. *Historia Argentina. La organización nacional*. Bs.As.: Paidós.

HALPERÍN DONGHI, TULIO. 1982. *Una nación para el desierto argentino*. Bs.As.: Centro editor de América Latina.

----- 1987. *El espejo de la Historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*. Bs.As.: Sudamericana.

----- 2007. *Proyecto y construcción de una Nación (1846-1880)*. Bs.As.: Emecé.

----- 1999. *Vida y muerte de la República verdadera. (1910-1930)*. Bs.As.: Ariel.

HORA, ROY. 2010. *Historia económica de la Argentina en el siglo XIX*. Bs. As.: Siglo XXI.

LETTIERI, ALBERTO. 1998. *La república de la opinión. Política y opinión pública en Buenos Aires entre 1852 y 1862*. Bs.As.: Biblos.

----- 2008. *La República de la Instituciones. Proyecto, desarrollo y crisis del régimen político liberal en la Argentina en tiempos de la organización nacional (1852-1880)*. Bs.As.: Prometeo.

LOBATO, MIRTA ZAIDA. 2000. *Nueva Historia Argentina. El progreso, la modernización y sus límites. (1880-1916)*. T. V. Bs.As.: Sudamericana.

MALLO, SILVIA C. – MOREYRA, BEATRIZ I. 2008. *Miradas sobre la historia social en la Argentina en los comienzos del siglo XXI*. Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos S.A. Segreti”- CONICET. Centro de Estudios de Historia Americana Colonial- CEHAC. Universidad Nacional de la Plata.

MIGUEZ, EDUARDO. 2003. “Guerra y orden social en los orígenes de la nación argentina 1810-1880.” *Anuario IEHS*. N° 18. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

----- 2011. *Mitre Montonero. La Revolución de 1874 y las formas de la política en la organización nacional*. Bs.As.: Sudamericana.

OSZLAK, OSCAR. 1997. *La formación del estado argentino. Orden, progreso y organización nacional*. Bs-As.: Ariel.

PAZ, GUSTAVO. 2007. *Las guerras civiles (1820-1870)*. Bs.As.: Eudeba.

ROMERO, LUIS ALBERTO. 2007. *Breve historia contemporánea de la Argentina*. Bs.As.: Fondo de Cultura Económica.

SABATO, HILDA. 1998. *La política en las calles. Entre el voto y la movilización. Buenos Aires, 1862-1880*. Bs.As.: Sudamericana.

----- 1999. "Vida política y cultura de la movilización en Buenos Aires, 1860-1880". En CARMAGNANI, HERNÁNDEZ CHÁVEZ, ROMANO. coord. *Para una historia de América III. Los nudos (2)*. México: Fondo de Cultura Económica.

SÁBATO Y LETIERI. comp. 2003. *La vida política en la Argentina del siglo XIX. Armas, voces y votos*. Bs. As.: Fondo de Cultura Económica.

TERNAVASIO, MARCELA (dir.) 2013. *Historia de la Provincia de Buenos Aires. De la organización provincial a la federalización de Buenos Aires (1821-1880)*. Bs. As.: Unipe/Edhasa.

#### Bibliografía Específica

ABÁSULO, EZEQUIEL. "Elementos Tocquevilleanos en la formulación de proyectos políticos concretos: La génesis del municipalismo en la Argentina decimonónica". *Investigaciones y Ensayos*. Academia Nacional de la Historia, Bs As. N°.53.

AGUIRRE, CARLOS Y BUFFINGTON ROBERT, eds. 2000. *Reconstructing Criminality in Latin America*. Wilmington: Scholarly Resources.

AGUIRRE, CARLOS Y WALKER CHARLES. comp. 1990. *Bandoleros, abigeos y montoneros. Criminalidad y violencia en el Perú, siglos XVIII-XIX*. Lima: Pasado y Presente/Instituto de apoyo agrario.

AGÜERO, ALEJANDRO. 2005. “Ciudad y poder político en el antiguo régimen. La tradición castellana”. *Academia Nacional del Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba*. Cuaderno de Historia N°5.

ANDERSEN, MARTIN EDWIN. 2002. *La Policía. Pasado, presente y propuestas para el futuro*. Madrid: Sudamericana.

ARAMBURO, MARIANO. 2016. “Concepciones en torno a la conformación del Estado, Buenos Aires 1852-1862.” Tesis de Doctorado. Universidad de Buenos Aires.

BARRIERA, DARÍO: 2008. “Orden jurídico y forma política en un concepto desplazado crimen (siglos XVII-XX)”. En BONAUDO, REGUERA Y ZEBERIO. *Las escalas de la historia comparada. Dinámicas sociales, poderes políticos y sistemas jurídicos*. Tomo I. Bs.As.:Miño y Dávila.

----- 2009. (Comp.) *Justicias y Fronteras. Estudios sobre historia de la Justicia en el Río de la Plata*, Murcia: Editum.

----- 2010. (coord..) *La justicia y las formas de autoridad. Organización política y justicias locales en territorios de frontera. El Río de la Plata, Córdoba, Cuyo y Tucumán, siglos XVIII y XIX*. Bs. As.: ISHIR CONICET.

-----2010. “Justicias, jueces y culturas jurídicas en el siglo XIX rioplatense” *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En ligne], Débats, mis en ligne le 23 mars 2010, consulté le 03 juillet 2017. URL : <http://nuevomundo.revues.org/59252>.

-----2017 “El alcalde de Barrio, de justicia a policía (Río de la Plata, 1770-1830)” *Nuevo Mundo Mundos Nuevos* [En ligne], Débats, mis en ligne le 06 juin 2017, consulté le 03 juillet 2017. URL : <http://nuevomundo.revues.org/70602>

BARRENECHE, OSVALDO. 2001. *Dentro de la Ley, Todo. La justicia criminal en Buenos Aires en la etapa formativa del sistema penal moderno de la Argentina*. La Plata: Ed. Al Margen.

----- 2002. “Jueces, Policía y la administración de Justicia criminal en Buenos Aires, 1810-1850”. En: GAYOL Y KESSLER. *Violencias, Delitos y Justicias en la Argentina., siglos XIX y XX*. Bs.As.: UNGS-UNESCO.

----- 2006. *Crime and the Administration of Criminal Justice in Buenos Aires, 1785-1853*. Lincoln: University of Nebraska Press.

----- 2007. “La reforma policial del peronismo en la provincia de Buenos Aires, 1946-1951”. En: *Desarrollo Económico*, vol.47. Julio-septiembre.

----- 2008. “La reorganización de las policías de Córdoba y Buenos Aires, 1935-1940”. En B.MOREYRA y S. MALLO. coord. *Pensar y construir los grupos sociales. Actores, prácticas y representaciones: Córdoba y Buenos Aires, siglos XVI-XX*. Córdoba: Publicación del Centro de Estudios Históricos “Prof. Carlos Segreti” y Universidad Nacional de Córdoba.

----- 2009. “Por mano propia. La justicia policial de la provincia de Buenos Aires en el primer peronismo”. En: *Sociohistórica. Cuadernos del CISH. Centro de Investigaciones SocioHistóricas*, N°25.

----- 2010. “La historia de las instituciones de seguridad a través de las fuentes documentales y los archivos institucionales. El caso de la policía de la provincia de Buenos Aires”. En SIRIMARCO, MARIANA. comp. *Estudiar la Policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*. Bs.As.: Teseo.

BARRENECHE - GALEANO. 2008. “Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX”. Publicaciones del Consejo de Seguridad Interior. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos: *Cuadernos de Seguridad*. N°8.

BARRY, VIVIANA. 2008. “Lecturas de Policía. La Revista de Policía de la ciudad de Buenos Aires”. En: SURIANO, JUAN comp. *Papeles de trabajo N°3, Dossier La Prensa como fuente privilegiada en los estudios históricos*. Bs. As.: IDAES-UNSAM.

BERARDI, PEDRO. 2011. “Los rostros del conflicto. Mediación política y orden social en el nordeste bonaerense, 1862-1874. El caso de Juan Moreira”. En ESTUDIOS HISTORICOS – CDHRP- Año III - Octubre 2011 - No 7 – ISSN: 1688 – 5317. Uruguay.

----- 2013. “La conformación del cuerpo policial en la campaña de Buenos Aires (1870-1880). Normas y actores para un nuevo diseño institucional.” En LANTERI, ANA LAURA (coord.). *Actores e identidades en la construcción del estado nacional. (Argentina, siglo XIX)*. Bs. As.: Teseo. pp. 211-247.

----- 2018. “Viene á hacer de la policía uno de los resortes de esa máquina. la intervención del cuerpo policial bonaerense en la construcción del ‘orden conservador’, 1880-1902.” COORDENADAS. Revista de Historia local y regional Año VI, Número 1, enero-junio 2019. ISSN 2362-4752.

BOHOSLAVSKY, ERNESTO y SOPRANO, GERMAN. 2010. *Un Estado con rostro humano .Funcionarios e instituciones estatales en Argentina (desde 1880 a la actualidad)*. Bs.As.: Prometeo.

BONAUDDO, REGUERA Y ZEBERIO. 2008. *Las escalas de la historia comparada. Dinámicas sociales, poderes políticos y sistemas jurídicos*. Tomo I. Bs.As.: Miño y Dávila.

BRAGONI, BEATRIZ Y MIGUEZ EDUARDO. 2010. *Un nuevo orden político. Provincias y Estado Nacional 1852-1880*. Bs.As.: Biblos.

BRETAS, MARCOS. 1998. "A policía carioca no imperio". En: *Estudios históricos*, vol.12, n.22.

BUFFINGTON, ROBERT Y PABLO PICATTO. 2009. *True Stories of Crime in Modern Mexico*. University of New Mexico Press.

CAIMARI, LILA. 2004. *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*. Bs.As.: Siglo XXI.

-----comp. 2007. *La Ley de los Profanos. Delito, justicia y cultura en Buenos Aires (1870-1940)*. Bs.As.: Fondo de Cultura Económica.

----- 2010. *La ciudad y el crimen. Delito y vida cotidiana en Buenos Aires, 1880-1940*. Bs. As.: Sudamericana.

----- 2010. "Escenas del archivo policial". En SIRIMARCO, MARIANA. comp. *Estudiar la Policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*. Bs.As.:Teseo.

CANCIANI, LEONARDO DANIEL. 2015. "Frontera, militarización y política armada la Guardia Nacional de Campaña de Buenos Aires durante el proceso de construcción del Estado Nacional (1852-1880)" Tesis de Doctorado. Universidad Nacional de la Plata. La Plata.

CANSANELLO, ORESTE CARLOS. 2002. "Justicias y penas en Buenos Aires. De los Bandos del Buen Gobierno a la Constitución nacional" En

GAYOL Y KESSLER. comp. *Violencias, Delitos y Justicias en perspectiva histórica: Argentina, siglos XIX y XX*. Bs.As.:UNGS-UNESCO.

----- 2003. *De súbditos a ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires 1810-1852*. Bs.As.: Imago Mundi.

CASAGRANDE, AGUSTÍN. 2011 “Desplazamientos jurídico y literarios en torno a la vagancia. Buenos Aires 1770-1865”. Jornadas de Investigación “Leyes, Justicias e Instituciones de Seguridad en Argentina”. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.

CASELLO, ELISA. Coord. 2016. *Justicias agentes y jurisdicciones. De la Monarquía Hispánica a los Estados Nacionales. (España y América, siglos XVI-XIX)*. España. Fondo de Cultura Económica.

CELS. 2004. *Políticas de seguridad ciudadana y justicia penal*. Bs.As.: Siglo XXI.

CERCÓS, SERGIO. 1999. “La campaña bonaerense en el período federal y la construcción de la política”. En *Cuadernos de Historia regional*. UNLu. N° 20,21.

CORTES CONDE, RAMÓN. 1937. *Historia de la Policía de la Ciudad de Buenos Aires. Su desenvolvimiento, organización actual y distribución de sus servicios*. Buenos Aires: Biblioteca Policial.

CORVA, ANGÉLICA MARÍA. 2005. “La Justicia de Paz en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires de 1873.” *Revista de Historia*

*de Derecho*. N°. 33. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho.

----- 2014. *Construir el gobierno, afianzar la justicia. El Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires*. Rosario: Prohistoria.

CUTRERA, MARÍA LAURA. 2013. *Subordinarlos, someterlos y sujetarlos al orden. Rosas y los indios amigos de Buenos Aires entre 1829 y 1825*. Bs. As.: Teseo.

DIAZ, BENITO. 1959. *Juzgados de Paz de la Campaña de la Provincia de Buenos Aires (1821-1854)*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.

DI LISCIA, MARÍA SILVIA Y BOHOSLAVSKY, ERNESTO. Editores. 2005. *Instituciones y formas de control social en América Latina. 1840-1940*. Bs.As.: Prometeo.

DUTIL, CARLOS y RAGENDORFER, RICARDO. 1997. *La bonaerense. Historia criminal de la Policía de la Provincia de Buenos Aires*. Bs.As.: Planeta.

FRADKIN: RAÚL. 1999. "Représentations de la justice dans la champagne de Buenos Aires (1800- 1830) en *Études Rurales*. 149/150.

----- 2003. "Asaltar pueblos. La montonera de Cipriano Benitez contra Navarro y Luján en Diciembre de 1926 y la conflictividad social en la campaña. *Anuario IEHS*. N°.18.

----- 2003. "Tumultos en la Pampa. Una exploración de las formas de acción colectiva de la población rural de buenos Aires durante la década del veinte". Trabajo presentado en las "IX Jornadas Interescuelas y/o Departamanetos de Historia". Mesa Temática 33. Córdoba, 2003.

----- 2006. *La Historia de una montonera. Bandolerismo y Caudillismo en Buenos Aires. 1826*. Bs.As.: Siglo XXI. Bs. As.

----- 2007. *El poder y la vara. Estudios sobre la justicia y la construcción del Estado en el Buenos Aires rural. 1780-1830*. Bs.As.: Prometeo.

----- 2008. “Justicia, policía y sociedad rural. Buenos Aires, 1780-1830”. En BONAUDO, REGUERA Y ZEBERIO. *Las escalas de la historia comparada. Dinámicas sociales, poderes políticos y sistemas jurídicos* Tomo I. Bs.As.: Miño y Dávila.

GALEANO, DIEGO. 2007. “En nombre de la seguridad. Lecturas sobre policía y formación estatal”. En: *Cuestiones de sociología. Revista de estudios sociales*, n.4, Universidad Nacional de La Plata.

----- 2008. “Cuerpos desordenados. La Policía de Buenos Aires y la epidemia de fiebre amarilla de 1871”. En: *Miradas sobre la historia social en la Argentina en los comienzos del siglo XXI*. CEH/CEHAC.

----- 2009. *Escritores, detectives y archivistas. La cultura policial en Buenos Aires, 1821-1910*. Bs.As.: Teseo.

----- 2010. *La policía en la ciudad de Buenos Aires 1867-1870*. Tesis de maestría, Universidad de San Andrés.

GALEANO, DIEGO Y KAMISMKY, GREGORIO. (coord.). 2011. *Mirada (De) uniforme. Historia y crítica de la razón policial*. Bs. As.: Teseo.

GARAVAGLIA, JUAN CARLOS. 2000. *Poder, conflicto y relaciones sociales en el Río de La Plata XVIII-XIX*. Bs.As: Homo Sapiens.

GARCIA FERRARI, MERCEDES. 2007. Identificación, implementación de tecnologías y construcción de archivos en la Policía de la Capital, 1880-1905. Tesis de Maestría. Universidad de San Andrés  
-----2010. *Ladrones conocidos/Sospechosos reservados. Identificación policial en Buenos Aires, 1880-1905*. Bs. As.: Prometeo.

GAYOL, SANDRA. 1993. “Ámbitos de sociabilidad en Buenos Aires. Despachos de bebidas y café, 1860-1900”. *Anuario IEHS*. N°8.  
----- 1996. “Entre lo deseable y lo posible: perfil de la policía de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX”. *Estudios Sociales*. Revista Universitaria Semestral. N° 10, año VI. 1° semestre.  
----- 2000. *Sociabilidad en Buenos Aires*. Bs.As.:Ediciones del Signo.  
----- 2008. *Honor y duelo en la Argentina Moderna*. Bs.As.:Siglo XXI.

GAYOL y KESSLER. comp. 2002. *Violencias, Delitos y Justicias en perspectiva histórica: Argentina, siglos XIX y XX*. Bs.As.:UNGS-UNESCO.

GELMAN, JORGE. 2000. “Crisis reconstrucción del orden en la campaña de Buenos Aires. Estado y sociedad en la primera mitad del siglo XIX”. En: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani*. N°21.  
----- 2009. *Rosas Bajo Fuego. Los Franceses, Lavalle y la Rebelión de los Estancieros*. Bs.As.: Sudamericana.

IBÁÑEZ FROCHAM, MANUEL. 1938. *La organización judicial argentina. Ensayo histórico. Época colonial y antecedentes patrios hasta 1853*. Bs.As.: La Facultad.

ISLA, ALEJANDRO. comp. 2007. *En los márgenes de la ley. Inseguridad y violencia en el cono sur*. Bs.As.: Paidós.

KAMINSKY, GREGORIO. 2005. *Tiempos Inclementes. Culturas policiales y seguridad ciudadana*. Bs.As.: Ediciones de la Universidad de Lanús.

LEGARRE, SANTIAGO. 2000. “El poder de policía en la historia, la jurisprudencia y la doctrina.” *Revista jurídica argentina La Ley*.

MALLO, SILVIA. 2004. *La sociedad rioplatense ante la justicia. La transición del siglo XVIII al XIX*. La Plata: Publicaciones del Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires.

MARTINEZ, CARLOS. 1990. *Alsina y Alem. Porteñismo y Milicias*. Bs.As.: Ediciones Culturales Argentinas.

MOUCHET, CARLOS. 1945. “Primer centenario de la ley municipal de 1854 para la ciudad de Buenos Aires y los partidos de la campaña bonaerense”. *Revista del Instituto de Historia del Derecho*. N° 6.

----- 1955. “El centenario de la Ley de Municipalidades de la provincia de Buenos Aires de 1854”. *La Ley*, T77 (enero-marzo)

PALACIO, JUAN MANUEL. 2004. *La paz del trigo: cultura legal y sociedad local en el desarrollo agropecuario pampeano, 1890-1945*. Bs. As.: Edhasa.

PALACIO, JUAN MANUEL Y CANDIOTI, MAGDALENA. comp. 2007. *Justicia, política y derechos en América Latina*. Bs.As.: Prometeo.

POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. 1980. *Síntesis histórica de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. 1580-1980*. La Plata.

RAFART, GABRIEL. 2008. *Tiempo de violencia en la Patagonia. Bandidos, policías y jueces, 1890-1940*. Bs.As.: Prometeo.

RECALDE, ARITZ. 2008. *Autonomía o autarquía en las Municipalidades Bonaerenses*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín.

RICO, ALEJANDRA. 2008. *Policías, soldados y vecinos. Las funciones policiales entre las reformas rivadavianas y la caída del régimen rosista*. Tesis de Mestría. Universidad Nacional de Luján.

----- 2009. "Policías, soldados y vecinos. ¿Militarización o milicianización de la policía en la primera mitad del siglo XIX?". *Prólogos. Revista de historia, política y sociedad*. Universidad Nacional de Luján.

----- 2011. "La Politeia, o las funciones policiales en la provincia de Buenos Aires en la época de Rosas". *Signos en el tiempo y rastros en la tierra*. Universidad Nacional de Luján. Biblos.

RODRÍGUEZ, ADOLFO. 1978. *Historia de la Policía Federal Argentina*. Bs.As.: Editorial Policial.

----- 1981. *Cuatrocientos años de policía en Buenos Aires*. Bas.As.: Ed. Policial.

RODRIGUEZ Y ZAPPIETRO. 1999. *Historia de la Policía Federal Argentina a las puertas del tercer milenio. Génesis y Desarrollo desde 1580 hasta la actualidad*. Bs.As.: Editorial Policial.

ROMAY, FRANCISCO. 1939. *Antiguos servicios policiales*. Bs.As.: Editorial Policial.

----- 1964. *Historia de la policía Federal Argentina*. Bs.As.: Biblioteca Policial.

RUIBAL, BEATRIZ. 1990. “El control social y la Policía de Buenos Aires (1880-1920)”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. E. Ravignani”*, 3ra. Serie, No. 2.

----- 1991. *Ideología y control social a principios del siglo XX*. Bs. As.: Centro Editor de América Latina.

SAIN, MARCELO FABIAN. 2002. *Seguridad, democracia y reforma del sistema policial en la Argentina*. Bs.As.: Fondo de Cultura Económica.

----- 2005. “Gobierno y policía, una relación intrincada”. En ALVAREZ Y GARRÉ: *Políticas de Seguridad y Justicia Penal en la Argentina*. Bs.As.: CEPES.

----- 2008. *El Leviatán Azul. Policía y política en la Argentina*. Bs.As.: Siglo XXI.

----- 2010. *La reforma policial en América latina. Una mirada crítica desde el progresismo*. Bs.As.: Prometeo.

----- 2010. “La policía en las ciencias sociales. Ensayo sobre los obstáculos epistemológicos para el estudio de la institución policial en el campo de las ciencias sociales”. En SIRIMARCO, MARIANA. comp. *Estudiar la Policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*. Bs.As.: Teseo.

SALVATORE, RICARDO. 1992. “Reclutamiento militar, disciplinamiento y proletarización en la era de Rosas.” *Boletín del Instituto de Investigaciones Históricas Dr. Emilio Ravignani*. 3ªserie. Vol.5.

----- 1994. “El Imperio de la Ley: Delito, Estado y Sociedad en la era rosista.” *Delito y Sociedad*. N°. 4/5.

----- 1997. “Los crímenes de los paisanos: una aproximación estadística”. *Anuario IEHS*. N° 12. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

----- 2001. “Sobre el surgimiento del estado médico legal en la Argentina”, en *Estudios Sociales*, No. 20, 1er semestre.

----- 2001. “Death and Liberalism: Capital Punishment after the Fall of Rosas”, en R. SALVATORE, C. AGUIRRE; G. JOSEPH. eds. *Crime and Punishment in Latin America*. Durham: Duke University Press.

----- 2003. *Wandering Paysanos. State order and subaltern experience in Buenos Aires during the Rosas era*. Duke University Press. Durham and London.

----- 2010. *Subalternos, derechos y justicia penal. Ensayos de Historia social y cultural argentina 1829-1940*. México: Gedisa.

SALVATORE, RICARDO; AGUIRRE, CARLOS; GILBERT JOSEPH, eds. 2001. *Crime and Punishment in Latin America. Law and society Since Colonial Times*. Durham, Duke University Press.

SALVATORE, RICARDO Y BARRENECHE OSVALDO (ed). 2013. *El delito y el orden en perspectiva histórica*. Rosario: Prohistoria.

SEDEILLAN, GISELA. 2012. *La justicia penal en la provincia de Buenos Aires. Instituciones, prácticas y codificación del derecho (1877-1906)*. Bs.As.: Biblos.

SEDEILLAN, GISELA Y BERARDI, PEDRO. 2015. “El desafío de la policía bonaerense en la década de 1890: entre la expansión institucional y

el estancamiento de sus recursos.” Prohistoria, núm. 23, junio, 2015, pp. 71-96. Prohistoria Ediciones. Santa Fe, Argentina.

SOZZO, MAXIMO. ed. 1999. *Seguridad urbana: nuevos problemas, nuevos enfoques*. Santa Fé: Universidad Nacional del Litoral.

----- dir. 2005. *Policía, violencia, democracia. Ensayos sociológicos*. Santa Fé: Universidad Nacional del Litoral.

-----coord. 2009. *Historia de la cuestión criminal en la Argentina*. Bs.As.: Ediciones del Puerto.

SPECKMAN GUERRA, ELISA 2002. *Crimen y castigo: Legislación penal, interpretaciones de la criminalidad y administración de justicia. Ciudad de México, 1872-1910*. México: El Colegio de México.

TERNAVASIO, MARCELA. 1991. *Municipio y Política, un vínculo histórico conflictivo*. Tesis de Maestría. FLACSO.

TAU ANZOÁTEGUI, VÍCTOR 2008. *La codificación en la Argentina. 1810-1870. Mentalidad Social e ideas jurídicas*. Bs. As.: Librería Editorial Histórica Emilio Perrot.

VALLESPER, ALEJANDRA. 2002. *La policía que supimos conseguir*. Bs.As.: Planeta.

WALDMANN, PETER. ed. 1996. *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*. Medellín: Biblioteca Jurídica Diké.

YANGILEVICH, MELINA. 2007. *Crimen y Justicia en la frontera (Buenos Aires, 1852-1880)*. Tesis Doctoral. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.

----- 2012. *Estado y criminalidad en la frontera sur de Buenos Aires (1850-1880)*. Rosario: Prohistoria.

ZIMMERMANN, EDUARDO. 1995. *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina, 1890-1916*. Bs. As.: Sudamericana/Universidad de San Andrés.

----- 2000. *Judicial institutions in nineteenth-century Latin America*. London: University of London. Institute of Latin American Studies.

----- 2000. *La sociedad entre 1870 y 1814*. Bs.As.: Planeta.

----- 2001. *Law, Justice and State Building in the History of Judicial Institutions in Nineteenth Century Latin America*. London: Institute of Latin American Studies and University of London Press.

#### Bibliografía Teórico-Methodológica

BENJAMIN, WALTER: 1998. "Para una crítica a la violencia", en *Iluminaciones IV. Para una crítica a la violencia y otros ensayos*. Madrid: Taurus.

BOBBIO, MATTEUCCI Y PASQUINO. 2002. *Diccionario de Política*. Madrid: Siglo XXI.

DI TELLA, TORCUATO. 1989. *Diccionario de Ciencias Sociales y Políticas*. Bs. As.: Puntosur.

FUOCAULT, MICHEL. 1987. *Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*. Mexico: Siglo XXI.

----- 2006. *Seguridad, territorio, población*. Bs. As.: Fondo de Cultura Económica.

CLAVERO, BARTOLOMÉ. 1995. “Tutela administrativa o diálogos con Tocqueville”, *Quaderni Fiorentini per la storia del pensiero giurídico moderno*. N° 24. Milán.

HESPANHA, ANTONIO M. 1993. *La Gracia del Derecho. Economía de la Cultura en la Modernidad*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

L'HEUILLET, HÉLÈNE. 2009. *Baja Política, Alta Policía. Un enfoque histórico y filosófico de la policía*. Bs.As.: Prometeo.

LOURAU, RENÉ. 2001. *El análisis institucional*. Bs. As.: Amorrortu.

MELOSSI, DARÍO. 1999. *El estado del control social*. México: Siglo XXI.

NEOCLEOUS, MARK. 2010. *La fabricación del orden social. Una teoría crítica sobre el poder de policía*. Bs. As.: Prometeo.

REINER, ROBERT. 2000. *The politics of the police*. Oxford: University Press.

SKINNER, QUENTIN. 2003. *El nacimiento del estado*. Bs. As.: Gorla.

SIRIMARCO, MARIANA. comp. 2010. *Estudiar la Policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*. Bs.As.: Teseo.

-----, 2009. *De civil a policía. Una etnografía del proceso de incorporación a la institución policial*. Bs. As.: Teseo.

THOMAS, YAN. 1999. *Los artificios de las instituciones. Estudios de derecho romano*. Bs. As.: Eudeba. Eudeba.

WEBER, MAX. 1977. *Economía y Sociedad*. T. II. México: Fondo de Cultura Económica.

## Fuentes documentales

### Fuentes inéditas

Archivo General de la Nación (AGN):

Sala III.

- Cuentas del Comisario General de Guerra del año de 1822. Tomo II. 36.8.5.
- Departamento de Policía. Rendición de Cuentas. 1822-1835. 16.1.6.
- Libro Mayor de la Casa de Policía de Buenos ayres. 38.1.2.

Sala X.

- Policía, correspondencia, indios, cementerios. 1822. 12.5.8.
- División Nacional. Sección Gobierno. Estado mayor General. Guerra. Reforma Militar. 1822. 12.10.1.
- División Nacional. Sección Gobierno. Inspección General de Milicias. 1823. 13.3.14.
- División Nacional. Sección gobierno. Policía. Correo. Hospitales. Departameto Topográfico. 1839. 17.2.1.
- División Nacional. Justicia. Culto. Jueces de Paz de Ciudad y Campaña. Policía. 1851. 18.3.3.
- División Gobierno Nacional. Juzgado y Comisarías de Campaña. 1826-1848. 43.8.9.
- División Gobierno Nacional. Policía. Cárcel/Departamento Central/Rifas y Loterías/Servicios Fúnebres/Contratas de panaderías/Cementerios. 1832-1852. 31.10.2.
- Comisaría de campaña:
  - Policía. 1852. 33-8-2.
  - Policía. 1853. 33-9-3.

- Policía. 1854. 33-9-6.
- Policía. 1854. 33-9-7
- Policía. 1855. 33-10-5.
- Policía. 1855. 33-10-8.
- Policía. 1857. 33-11-4.
- Policía. 1858. 33-11-8.
- Policía. 1859. 34-1-4.
- Policía. 1861. 34-2-3.
- Policía. 1866. 34-5-6.
- Policía. 1867. 34-6-4.
- Policía. 1868. 34-7-2; 34-7-3.
- Policía. 1867/69. 32-6-5.
- Policía. 1870. 34-9-6; 34-9-7.
- Policía. 1871. 34-11-4; 34-11-5.
- Policía. 1873. 35-3-9
- Policía. 1874. 35-5-5; 35-5-6
- De ordenes. 1873. 35-4-1.
- De órdenes. 1875. 32-5-7.
- Juzgados de ciudad y campaña. 1855/90. 43-8-9.
- Jueces de campaña. 1858. 35-2-3.
- Comisarías de campaña. Listas de revista. 1857. 19-8-1.
- Comisarías de campaña. Listas de revista 1860. 20-5-2.
- Comisarías de campaña. Listas de revista 1861. 20-8-3.
- Comisarías de campaña. Listas de revista 1861. 20-8-4.

Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires (AHPBA):

- Juzgados de Paz. 1831-1855. 39.2.22.
- Juzgados de Paz. Zona Norte. 39.4.39.
- Juzgados de Paz. 1839-1842. Azul. 39.1.1.

Archivo Municipal de Baradero. (AMB):

-Juzgado de Paz. 1852/18889.

Publicaciones periódicas:

-*El Nacional* (Biblioteca Nacional (BN))

-*La Tribuna* (Biblioteca Nacional (BN))

-*El Monitor de Campaña*. (Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires (AHPBA)).

Fuentes editadas:

DOMÍNGUEZ, ERCILIO: *Colección de Leyes y decretos militares. 1810 á 1896*. Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco. Bs. As., 1898. Tomo I, de 1810 á 1853.

POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: *La Policía de la Provincia de Buenos Aires. Su historia, su organización, sus servicios*. La Plata, 1910.

LÓPEZ, LEOPOLDO C: *Reseña histórica de la Policía de Buenos Aires, 1778-1911*. Imprenta y encuadernación de la Policía. Bs. As., 1911.

Registro Oficial de la República Argentina. (RORA)1851-1900. (Biblioteca del Congreso de la Nación. Referencia Legislativa. (BCN))

- 02/09/52. Decreto de Justo José de Urquiza creando la municipalidad de Buenos Aires.

- 04/05/53. Ley de la Capital.

- 29/11/55. Ley de Intendencia General de Policía de la Confederación.
- 29/12/55. Intendencia General de Policía.
- Constitución de Santa Fe. (1856).
- Constitución de Santiago del Estero. (1856).
- Constitución de Tucumán. (1856).
- Constitución de San Juan. (1856).

Registro Oficial de la Provincia de Buenos 1856-1900. (ROPBA).  
(Biblioteca del Congreso de la Nación. Referencia Legislativa. (BCN))

1853

- Jueces de paz, competencias.

1854

- Jueces de Paz, nombramientos:1-3
- Jueces de Paz, competencias: 4-8
- Ley de Municipalidades: 9-27

1855

- Nombramiento de Jueces de Paz: 1-4
- Elecciones municipales: 5
- Municipalidad: 6-24

1856

- Nombramiento de Jueces de Paz: 1-3
- Reglamento de las relaciones entre las municipalidades y los curas: 4-7
- Reglamento de las municipalidades de campaña: 8-9

1858

- Nueva línea de Fronteras: 1-4

-Nombramiento de Jueces de Paz: 5-7

-Impuestos municipales: 8-14

1859

-Impuesto municipal: 2

1860

-Nombramientos de jueces de paz: 2-3

1861

-Patentes municipales: 1-5

-Nombramientos de jueces de paz: 6-14

1862

-Vagos al servicio de las armas: 1-3

-Residencia de autoridades nacionales: 4-5

-Nombramientos jueces de paz: 6-10

1864

-Circular a los jueces de paz de campaña: 1-3

-Nombramientos de jueces de paz: 4-9

-Circular a los jueces de paz de campaña: 10

-División de la campaña: 11-12

1865

-jueces de paz, funciones: 1-4

-División de partidos al exterior del Salado: 5

-Código Rural: 6-104

-Nombramientos jueces de paz: 105-108

1866

- Jueces de Paz, funciones:1-3
- Juez de Paz y Comisario: 4-7
- Cacique Coliqueo: 8-9
- Cacique Ancalao: 10
- Municipalidad de la Ciudad : 11

1867

- Nombramientos Jueces de Paz: 9-14
- Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires: 1-8

1868

- Nombramientos Jueces de Paz: 1-6
- Reglamento de Policía: 7-132

1869

- Municipalidades: 1-2
- Nombramientos de Jueces de Paz: 13-17
- Policía: 7-12
- Vagos: 3-6

1870

- Creación de Comisarías: 1-5
- Vagos: 6-7
- Reforma Constitucional de la Provincia de Buenos Aires: 8-49
- Indios: 50-52
- Partidas de Policía de Campaña: 53-65
- Nombramientos de Jueces de Paz: 66-68

1874

- Nombramientos de Jueces de Paz: 1-4
- Nombramientos de Guardias Nacionales: 5-7

1876

- Ley de Municipalidades: 8-67

1878

- Policía Rural: 68-81
- Personal de policía de campaña: 82-85

1880

- Entrega de la policía de la ciudad: 1
- Nombramientos de jueces de paz: 2-7
- Nombramientos de Comandantes Militares: 8-12
- Policía de la Provincia de Buenos Aires: 13-29
- Reglamento de Policía: 30.77