

X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario, 2005.

# **Entre Bentham y Gándara. Los entretelones del 'Reglamento de Policía de Campaña' de 1822.**

Rico Alejandra.

Cita:

Rico Alejandra (2005). *Entre Bentham y Gándara. Los entretelones del 'Reglamento de Policía de Campaña' de 1822. X Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Escuela de Historia de la Facultad de Humanidades y Artes, Universidad Nacional del Rosario. Departamento de Historia de la Facultad de Ciencias de la Educación, Universidad Nacional del Litoral, Rosario.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-006/25>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

## **Xº JORNADAS INTERESCUELAS / DEPARTAMENTOS DE HISTORIA**

**Rosario, 20 al 23 de septiembre de 2005**

**Título:** Entre Bentham y Gándara. Los entretelones del “Reglamento de Policía de Campaña” de 1822.

**Mesa Temática:** Nº 2. “Conflictividad, insurgencia y revolución en América del Sur. 1800-1830”.

**Pertenencia institucional:** GEIPP (Grupo de estudio e investigaciones de los procesos políticos). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires.

**Autor:** Alejandra Rico.

**Dirección:** Húsares 2248, 12 “B”. **Teléfono:** 4787-1878.

**Correo electrónico:** [alejandrarico@fibertel.com.ar](mailto:alejandrarico@fibertel.com.ar)

### **INTRODUCCIÓN:**

Este trabajo se inscribe en el proceso de construcción estatal que se desarrolla en la provincia de Buenos Aires en la primera mitad del siglo XIX; en el tránsito entre el Antiguo Orden y la formación del Estado Nacional, en el que la provincia despliega, pero también repliega, todo un instrumental institucional tendiente a dar forma a un Estado Moderno. Parte de este instrumental es el conjunto de reformas llevadas a cabo entre 1821 y 1824, conocidas con el nombre de “la feliz experiencia rivadaviana”, que sientan sólidas bases para la consolidación de la experiencia estatal autónoma de la provincia de Buenos Aires, y sus alcances pueden observarse claramente durante buena parte del siglo XIX.

No es nuestro propósito hacer un análisis del proyecto rivadaviano, simplemente haremos el esfuerzo para observar algunos aspectos del proceso por el cual este estado provincial en construcción se apropia del poder de policía heredado de la administración anterior, y a través de la reorganización de sus hombres, normas y funciones, se propone crear una institución acorde a las prioridades de un gobierno, para el que el orden y la seguridad, son condiciones indispensables para el desarrollo de la provincia.

Con este fin analizaremos los entretelones del Reglamento de Policía de Campaña que a mediados de 1822 comienza a regir en la provincia y cuya vida útil puede rastrearse hasta fines de la década del sesenta. Lo haremos teniendo

en cuenta las siguientes cuestiones: Intentaremos observar cuánto hay en la letra de ese reglamento del proyecto rivadaviano de construcción de un estado moderno, de clara impronta Benthamiana; cuánto hay en él de legislación colonial anterior; y más aún, cuanto se plasma en el mismo de las recomendaciones de vecinos de la campaña, que a instancias del propio gobierno envían sus proyectos para ser considerados en una norma. Nos referimos a los proyectos de reglamento girados al gobierno por jueces de paz y de primera instancia en los primeros meses de 1822. De manera que trataremos de observar en ésta, cuánto hay de impuesto y cuánto de construido desde la propia sociedad de la campaña bonaerense; cuanto hay de novedoso y cuánto de las viejas normas coloniales, en una cuestión de absoluta centralidad como es el orden y la seguridad..

No podemos terminar esta breve introducción sin aclarar que si bien estamos dispuestos a realizar el análisis de una normativa determinada, no inferiremos que lo que figure en su letra refleje necesariamente lo que esta ocurriendo en esa sociedad particular. Tal vez, más que la reglamentación definitiva, sean sus proyectos los que más nos hablen acerca de esos hombres y mujeres que vivieron en la campaña bonaerense a comienzos del siglo XIX. De hecho su resultado es bastante más pobre y más acotado que todo lo que se intentó decir y hacer a través de la convocatoria del gobierno para la formulación de un “Reglamento de Policía de Campaña” para la provincia de Buenos Aires.

### **ALGUNAS CUESTIONES PREVIAS:**

En diciembre de 1821 la Sala de Representantes toma una de las más polémicas medidas diseñadas por el Ministro Rivadavia: la disolución de los dos Cabildos existentes en la provincia de Buenos Aires, el de Luján y el de la propia ciudad capital. Haciéndose evidente que el nuevo orden estatal que comienza a consolidarse no necesita de otras formas de representación con las que competir, ni siquiera a nivel municipal <sup>1</sup>. Esta medida es acompañada por la creación de los

---

<sup>1</sup> Al respecto cabe mencionar un trabajo de TERNAVASIO, MARCELA: “La supresión del Cabildo de Buenos Aires: ¿Crónica de una muerte anunciada?” Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani. N°21.2000.

Juzgados de Paz, centro de poder administrativo y judicial en la campaña, los que se multiplicarán conforme se extiende y reorganiza su territorio.<sup>2</sup>

Queremos destacar que a diferencia de las otras muchas medidas que hacen a la feliz experiencia, las preocupaciones de este gobierno por la seguridad, no han constituido un objeto preferente de estudio<sup>3</sup>, salvo en aquellos trabajos que se han especializado ya sea en la historia institucional de la policía<sup>4</sup>, o bien en la historia del delito<sup>5</sup>.

Por un decreto de enero de 1822, el Gobernador Rodríguez designa Jueces de paz en veintiocho departamentos de la campaña, tres Jueces de Primera Instancia, así como ocho Comisarios de Policía de Campaña<sup>6</sup>; dejando conformada así la estructura judicial y policial que con pocas modificaciones funcionará a lo largo de todo el siglo XIX en el mundo rural bonaerense<sup>7</sup>. Solo faltaba dotar a esta estructura de un cuerpo normativo unificado en el que basarse a la hora de perseguir y castigar el delito, y cuyo análisis constituye la propuesta acerca de la cual gira el presente trabajo:

---

<sup>2</sup> **“El aumento de los Juzgados de Paz y su personal subalterno se fue realizando progresivamente acompañando la creación de partidos en la campaña, ya sea como resultado de la partición de viejos partidos o sobre todo por la creación de nuevos en las zonas de frontera ganadas al indígena. Así de los 29 juzgados de 1822, llegamos a 48 en 1852”.** GELMAN, JORGE: “Crisis y reconstrucción...” p. 11.

<sup>3</sup> No podemos dejar de mencionar sin embargo un trabajo de Abelardo Levaggi: “La seguridad en la campaña bonaerense entre los años 1821 y 1826. Establecimiento, supresión y restablecimiento de las comisarías de campaña”, en Investigaciones y ensayos, 20. Bs. As., 1976; así como los mucho más recientes trabajos de Carlos Cansanello en donde la seguridad pública en la provincia de Buenos Aires es abordada desde la construcción de la estatidad y la ciudadanía. Al respecto cabe señalar: “Justicias y penas en Buenos Aires. De los Bandos de Buen Gobierno a la Constitución Nacional.” En Gayol y Kressler (compiladores): Violencias, delitos y justicias en perspectiva histórica: Argentina, siglos XIX y XX. UNGS-UNESCO, 2001. Centrándose de lleno en el sistema penal del siglo XIX, contamos con el importante aporte de: Osvaldo Barreneche; Dentro de la ley todo. La justicia criminal de Buenos Aires en la etapa formativa del sistema penal moderno de la Argentina. Ed. Al Margen. La Plata, 2001.

<sup>4</sup> Con cuarenta años de existencia debemos mencionar los tomos de Francisco Romay: Historia de la Policía Federal Argentina. Biblioteca Policial. Bs. As., 1963; y el algo más reciente y acotado trabajo de Adolfo Rodríguez: Cuatrocientos años de policía en Buenos Aires. Ed. Policial. Bs. As., 1981.

<sup>5</sup> GARCÍA BERSUNCE, CESAR A.: Buenos Aires 1800-1830. Salud y Delito. T.III. Emecé. Bs. As., 1977.

<sup>6</sup> Se crean en total doce cargos de Comisarios, cuatro para la ciudad y ocho para la campaña. Esta institución es suprimida temporariamente entre febrero y julio de 1825.

## **EL REGLAMENTO Y SUS CIRCUNSTANCIAS:**

### **Sus circunstancias:**

Una vez establecida esta suerte de estructura judicial y policial se hacia imperativa la sanción de normas que regularan el accionar de todo este personal y asegurase la seguridad a los pobladores de la campaña bonaerense. Obviamente no estamos en presencia de un vacío legal, como es de imaginar hasta la puesta en funcionamiento de un reglamento que normara las acciones de los encargados de perseguir y castigar el delito, estos podían utilizar toda la legislación existente, en su mayoría de origen colonial. Así mismo desde el gobierno se fueron dictando normas, entre las cuales figura una especialmente importante, puesto que por un decreto de abril de 1822 se le otorga a la policía la facultad de reclutar "**los vagos al servicio de las armas ó á los trabajos públicos**"<sup>8</sup>. De todas maneras se refleja en la lectura de las fuentes que hay una urgencia en los responsables de asegurar la paz en el mundo rural por contar con un código unificado, que aunque pudiera recoger mucho de lo anterior, aunara criterios y respondiera a las necesidades de este estado provincial en construcción.

Según Levaggi<sup>9</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>10</sup>, se toma la atribución de redactar las instrucciones que deberían seguir en el ejercicio de sus funciones tanto los comisarios de la ciudad como los de la campaña<sup>11</sup>. Este autor, advierte sobre la existencia de un proyecto de reglamento redactado por el Juez de Primera Instancia del segundo

---

<sup>7</sup> Señalemos que a los problemas de competencias entre los Jueces de Paz y los Comisarios, debemos agregar aquellos que se suscitan con los Comandantes de Frontera , particularmente teniendo en cuenta en que hay lugares en donde se superponen las tres autoridades.

<sup>8</sup> DECRETO. Buenos Aires, Abril de 1822: Destinando los vagos al servicio de las armas ó á los trabajos públicos. En DOMINGUEZ, ERCILIO: Colección de Leyes y Decretos militares. T I 1810- 1830 P. 332,333

<sup>9</sup> LEVAGGI, ABELARDO: op.cit. p.380.

<sup>10</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>11</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.

departamento de campaña, Bartolo Cueto<sup>12</sup>, y también agrega que el gobierno lo archiva sin hacerle lugar.

Así es que finalmente por una Resolución del 11 de Junio comienzan a regir y por varias décadas, una suerte de reglamento dividido en instrucciones para comisarios de ciudad y de campaña. Como se enunció más arriba, veremos en que manera estas responden a un trabajo conjunto de elaboración y recolección de normas anteriores, emprendido durante los primeros meses de 1822 por estos vecinos de la campaña, jueces de paz y de primera instancia, preocupados por la seguridad de sus familias y propiedades. Debemos tener en cuenta que estas iniciativas responden a la convocatoria del gobierno, que a través de un Bando de Febrero de 1822, solicita a los Jueces de Primera Instancia que recolecten sugerencias de los Jueces de Paz de sus departamentos y las remitan a Buenos Aires para que consten como antecedentes del reglamento. No encontramos el Bando, pero sí las respuestas de los tres Jueces de Primera Instancia al mismísimo Bernardino Rivadavia, así como la de algún Juez de Paz en cumplimiento de su compromiso público. Contamos con los proyectos de reglamento con los que los Jueces de Primera Instancia respondieron a los requerimientos del gobierno:

***“Mi amigo y señor suplico a u encarecidamente qe haciendo un parentesis á sus graves atenciones se sirva pasar la vista por el bando que remito en consulta por oficio...Paso en consulta el adjunto Reglamento por el qe deseo puedan prevenirse desórdenes, dar tono a la campaña, purgando esta y los pueblos de los ladrones, vagos y malentretenidos”<sup>13</sup>.***

***“Deseando de algún modo satisfacer en lo posible las prevenciones de esa superioridad del 27 de Febrero ultimo y lo del corriente sobre policia de campaña, concibo en primer lugar...”<sup>14</sup>***

---

<sup>12</sup> También agrega que se desconoce su texto.

<sup>13</sup> Así se dirige Bartolo Cueto en febrero de 1822, Juez de Primera Instancia del segundo departamento de campaña, a Bernardino Rivadavia, Ministro de Gobierno. Archivo General de la Nación (en adelante AGN) Sala X. 12.10.1, División Nacional. Sección Gobierno. Estado Mayor General de Guerra. Reforma Militar. 1822. En adelante: Proyecto Cueto.

<sup>14</sup> Mariano Andrade, Juez de Primera Instancia del tercer departamento de campaña, a Rivadavia. AGN. Sala X. 12.10.1. Abril de 1822. En adelante: Proyecto Andrade.

***“Acompaño por via de informe esas notas ó artículos, que a mi juicio pueden contribuir en alguna parte, á la organización del reglamento de policía de campaña...”<sup>15</sup>***

Más allá de los proyectos de reglamento enviados al gobierno con propuestas de como debía ser tratado el tema de la seguridad en la campaña, nos encontramos con una buena cantidad de documentación oficial que es archivada con el propósito explícito de formar parte de los antecedentes para la formulación del reglamento de policía, tanto para la ciudad como para la campaña. De hecho Achával giraba al ejecutivo dichos expedientes: ***"Elevese original con el correspondiente oficio pa conocimiento de la superioridad"*** y este contestaba: ***"Tengase presente pa la formacion del Reglamento de Policía."***<sup>16</sup>

Ahora si ha llegado el momento de hacer algunas aclaraciones con respecto al título de este trabajo, o más bien con respecto a la identidad de los dos nombres enunciados. Comencemos por el primero y mucho más conocido, puesto que nos referimos al filósofo inglés y padre del “Utilitarismo”, Jeremías Bentham<sup>17</sup> que además de tener una gran ingerencia en los asuntos de estado de su país, trabó amistad con el Ministro Rivadavia en los años previos a su gestión de gobierno. En cuanto al otro nombre al que se hace referencia en el título, Leonardo Domingo de la Gándara, era hacia 1822, Juez de Paz en el Partido de Morón, perteneciente al Segundo Departamento de Campaña bajo la jurisdicción del ya mencionado Juez de Primera Instancia Bartolo Cueto. Lo que nos interesa de este vecino de la campaña, es que contamos con su propio proyecto de

---

<sup>15</sup> Domingo Guzman, Juez de Primera Instancia del primer departamento de campaña, a Rivadavia. AGN. SalaX. 12.10.1. Mayo de 1822. En adelante: Proyecto Guzman.

<sup>16</sup> Así encontramos encabezada casi toda la documentación que es comunicada por el Jefe de Policía al Ejecutivo provincial, en los primeros meses de 1822. AGN: Sala X. 12.10.1 y Sala X. 12.5.8 Policía, correspondencia, indios, cementerios) 1822.

<sup>17</sup>Jeremías Bentham nace en 1748 y muere en 1832. Llamó **utilitarismo** a su doctrina (También recibió el nombre de radicalismo filosófico). Publica **Fragmento sobre el gobierno** en 1776, y es allí donde aparece por primera vez el concepto de utilidad como sinónimo de lo deseable, como instrumento para conseguir la felicidad general de la humanidad. Evitar el dolor y promover la felicidad, constituyen para el filósofo, las dos reglas básicas de todo buen gobierno: ***“La mayor felicidad posible para el mayor número de hombres”***. Esta es su primera obra, pero ya aparecen los elementos con los que va a construir su doctrina. Además de diseñar el “Panóptico” immortalizado por Foucault en su obra “Vigilar y castigar”, Bentham participó activamente en el gobierno de su país colaborando en una profunda reforma de su sistema político y jurídico. Su filosofía constituye una nueva fundamentación ética del positivismo, en un momento en que Inglaterra asistía a la consolidación y expansión del pensamiento económico clásico de Smith y Ricardo.

reglamento de policía de campaña, el que consta de once extensos artículos enviados al gobierno a través de Cueto, y en donde nos brinda su propia interpretación de cuales deberían ser las reglas para un buen funcionamiento de la seguridad pública.

### **El Reglamento:**

#### **La necesidad de la norma:**

***“...¿Qué es lo que constituye el poder (quiero decir, el poder político)? No es ni más ni menos, como hemos tenido ocasión de observar, que un hábito y una disposición a la obediencia (hábito, cuando la referimos a actos pasados: disposición, cuando nos referimos a futuros). Puede concebirse (o mucho me equivoco) que no existe tal disposición con relación a una clase de actos, al tiempo que admite su existencia con relación a otra clase. Para que pueda concebirse un órgano supremo en relación con cierta clase de actos, limitado respecto a otros, solo es necesario que estos actos puedan ser descritos de forma perfectamente diferenciable. Gracias a una convención contamos con ese signo común que desesperábamos de encontrar...) La promulgación de tal ley... constituye un hecho notorio y visible para todos; por consiguiente, dicha promulgación constituye el hecho capaz de ser considerado como el signo común de que hablamos...”<sup>18</sup>***

Esta es la base de la cual partimos, por eso con Bentham decimos, que más allá de cual haya sido el proyecto que más haya hincado en la letra de la normativa definitiva, hay un acuerdo generalizado acerca de la necesidad imperiosa de contar con la misma, con ese “hecho visible y notorio para todos”. Es por ello que el Juez Cueto le expresaba al Ministro Rivadavia: ***“Pretendo igualmente se nos den las fixas y directivas para el beneficio, y policia de la Campaña, y podamos los jueces evitar caprichos no cometiendo extorciones ni violencias teniendo senderos seguros por donde conducirnos.”<sup>19</sup>*** ; y refiriéndose a los jueces de paz...***Ellos me oficial todos los dias pidiendo leyes***

---

<sup>18</sup> BENTHAM: op.cit. ps. 182,183. El subrayado es nuestro.

<sup>19</sup> Reglamento Cueto (el subrayado es nuestro).

**por las que nivelando su conducta, puedan hacer se establezca el orden, haya seguridad. Se persiga a los vagos jugadores y ladrones que todo lo infestan y que los salve de responsabilidades y guerras como ha sucedido hasta aquí.<sup>20</sup>**

Estos senderos, de los que habla Cueto, pero a los que también se refiere Bentham, no son ni más ni menos que las **“... Leyes que tiendan á corregir y reformar con mano fuerte costumbres incertadas, y establecer la moralidad con un orden permanente.”<sup>21</sup>**

Hay por supuesto un interés manifiesto en el mencionado ministro, por codificar los distintos aspectos que hacen a su obra de gobierno, ya sea a través de Leyes o Decretos; y la seguridad no escapa a este criterio. Esto no es casual si lo relacionamos con el concepto del filósofo inglés acerca de que el poder político radica en definitiva en la potestad de sancionar las leyes, aunque **“... Existe una gran diferencia entre una participación positiva y una participación negativa en el proceso legislativo. Hay una gran diferencia entre una negativa sin dar razones o dándolas. El poder de vetar una ley, aún dando razones, supone un gran poder, excesivo ciertamente para los jueces, pero perfectamente diferenciable y muy inferior al de promulgarla... Traducido a la realidad, esto significa que, en virtud a esa invocación a los jueces, se confiere a estos un poder de control sobre los actos del legislativo.”<sup>22</sup>** Y traducido a la campaña bonaerense del período que nos ocupa, diremos que a los jueces les toco compartir gran parte de la autoridad del gobierno, puesto que concentraron funciones judiciales, policiales, militares y aún políticas, particularmente en lugares de la provincia en donde se constituían como su único representante.<sup>23</sup>

---

<sup>20</sup> Reglamento Cueto.

<sup>21</sup> Reglamento Guzman.

<sup>22</sup> BENTHAM, JEREMÍAS: Fragmento sobre el gobierno. Sarpe. Madrid, 1985. Ps. 179, 180, 181.

<sup>23</sup> “El gobernador, que fue elegido por la Sala de Representantes, tuvo autoridad sobre todo el territorio provincial, que pronto se extendió hasta las sierras de Tandil; la Sala se integró con diputados que representaron a toda la población y los Jueces de Primera Instancia, los jueces de paz y las autoridades policiales, cubrieron la ciudad y el campo con igual autoridad. CANSANELLO: CARLOS: De Súbditos a Ciudadanos. Imago Mundi. Bs. As., 2003. P.41.

**La Norma:**

**Instrucciones para los comisarios de policía de campaña:**

***"1° La obligación de los dichos Comisarios será velar contantemente en todo el Territorio y Pueblos de su Departamento el Cumplimiento de la Instrucción circular, bandos, reglamentos y órdenes vigentes que rigen la Policía de la Ciudad, en cuanto sea conciliable su ejecución con el sistema de tranquilidad y orden que requiere la Campaña.***

***2° En todos los casos que sea necesario a los Comisarios de Campaña hacer uso de su atribución y autoridad, serán auxiliados por los Jueces de Paz y sus tenientes, o por los Comandantes militares y cualesquiera otras Justicias del territorio, debiendo los comisarios expresarles el caso para que soliciten el auxilio.***

***3° Entre los deberes de los Comisarios serán muy principales cuidar el aseo de los Pueblos y la construcción de edificios, conforme a lo prevenido en el decreto del 1° de Febrero de este año N°274, inserto en el número 4°, libro 2° del Registro Oficial.***

***4° La persecución de los vagos, su aprehensión y remisión a esta Capital a disposición del jefe de policía, debe ser muy preferente en la obligación de los Comisarios.***

***5° Los Comisarios de Campaña siempre están de acuerdo con los Jueces de Paz para la dicha persecución, y para no permitir en partido alguno hombre desconocido, o sospechoso, que no transite con pase de Juez competente, debiendo echarse inmediatamente sobre él, asegurarlo y remitirlo a esta capital, a disposición del Jefe de Policía.***

***6 ° Los juegos prohibidos serán celados constantemente, por el perjuicio que causan a las familias, y a la sociedad, y cuyo principio ha sido el objeto de las leyes para su prohibición. Los jugadores serán penados por los Comisarios de Campaña con arreglo al artículo 31 de la Instrucción circular de Policía de 5 de Enero de 1813.***

***7° Los Comisarios no podrán imponer pena alguna de esta clase, ni de las que determinan los demás bandos y reglamentos de Policía, sin la presencia***

***al menos de dos testigos para excusar reclamaciones y recursos a los contraventores.***

***8° Las multas que impongan conforme al artículo anterior serán vertidas en la Contaduría de la Policía, con parte circunstanciado y expresión del sujeto y causa, y de los testigos que presenciaron la imposición, sin cuyo requisito no se considerará justificado el procedimiento del Comisario.***

***9° Cuidarán igualmente en las poblaciones que no se haga uso del cuchillo, ni otra arma prohibida, particularmente en los días festivos en que no son necesarias para el ejercicio del campo, consultando siempre que no se interrumpan por eso las funciones y necesidades del dicho ejercicio.***

***10° Los Comisarios de Campaña no tienen residencia fija en su Departamento, porque deben siempre correr todos los puntos con tesón y vigilancia, para proveer a las necesidades que demanden su asistencia.***

***11° No deben perder continuidad en cualquier punto en que se hallen para dar parte al jefe de todo suceso notable que acaezca.***

***12° En todas las partes explicarán el estado de orden, tranquilidad y adelantamiento de sus dichos Departamentos, debiendo siempre ser dirigidas al jefe estas noticias.***

***13° Cuidarán mucho del abasto de carne y pan de los pueblos, proponiendo los medios y arbitrios que crean convenientes al progreso de este ramo.***

***14° Celarán que no se exceda del término que prescribe la ley en la caza de nutrias, perdices y avestruces.***

***15° Los Comisarios de Campaña formarán un Archivo de los Registros Oficiales, órdenes y demás documentos que reciban, con relación a sus funciones, para usarlo como inventario al que les suceda en el cargo..***

***16° Como la buena armonía es la base de la administración de los negocios públicos, los Comisarios de policía de Campaña, tratarán de conservarla con los Comandantes y Jueces Territoriales, cuidando de no entrometerse ni atravesar las funciones de aquellos, ni que ajen sus peculiares atribuciones,***

*debiendo siempre regir en todo caso la moderación y urbanidad, para que no se note de indiscreción su celo.*<sup>24</sup>

## **ANÁLISIS DE LA REGLAMENTACIÓN,**

### **A LA LUZ DE LOS PROYECTOS:**

#### **Legislación que recoge:**

El artículo 1º es un claro ejemplo de economía legislativa, puesto que remite simplemente a toda la reglamentación anterior, desde la **Instrucción circular** de 1813, hasta los **bandos, reglamentos y órdenes** provenientes en su mayoría del período colonial<sup>25</sup>. De manera que no hay mucho de nuevo en estas instrucciones, como tampoco en los proyectos enviados al gobierno, los cuales responden en su mayoría a “... **una recopilación de los bandos, ordenanzas y Decretos de los Gobiernos y anteriores autoridades...**”<sup>26</sup>.

Particularmente los bandos hacían referencia a un conjunto de medidas, que desde el abasto de mercaderías, el aseo de las calles, o el control sobre la circulación de las personas, el juego y la ebriedad; estaban destinadas a ejercer algún tipo de control sobre la seguridad pública<sup>27</sup>. La verdadera novedad de esta norma, es la voluntad que se manifiesta desde el ejecutivo provincial, de responder a los reclamos de estos vecinos-funcionarios acerca de la necesidad de aquellos **senderos seguros**, que aunque ya existentes “...**por no ser observados y darseles cumplimiento influyen no en pequeña parte á que se experimenten los males, de que resulta no esten seguras las propiedades, ni el hacendado, el labrador no cultiva, ni el ciudadano aspira, cuyos productivos esfuerzos faltando, el mismo Estado se reciente, y todo viene a su ruina.**”<sup>28</sup> De manera que si bien estas Instrucciones son en gran medida una recopilación de normas que desde mucho tiempo atrás eran conocidas en la

---

<sup>24</sup> Este documento lo hemos extraído del trabajo de Levaggi citado más arriba, que a su vez lo reproduce de ROMAY: op.cit. ps. 135/9. Este último lo localiza en AGN: Sala X. 12.6.3. Cabe agregar que resulta evidente que su ortografía ha sido modernizada.

<sup>25</sup> Al respecto ver ROMAY: op. cit.

<sup>26</sup> Proyecto Cueto.

<sup>27</sup> CANSANELLO: “Justicias y Penas en Buenos Aires...” op. cit.

<sup>28</sup> Proyecto Cueto

campana bonaerense, ahora constituyen **“el hecho capaz de ser considerado como el signo común de que hablamos...”**<sup>29</sup>.

### **Jueces y Comisarios:**

Estas instrucciones están destinadas a los Comisarios de Policía de Campaña, aunque como más arriba aclaramos, ante la creación de veintiocho cargos de Jueces de Paz en 1822, solo se crean ocho comisarías de campaña; de manera que en muchos casos serán los Jueces de Paz los encargados de velar por el cumplimiento de la reglamentación en cuestión. Precisamente en el artículo 2° se da cuenta de esto mismo, e inclusive se hace referencia a los Comandantes Militares, lo que resulta altamente comprensible si tenemos en cuenta que por estos años la provincia duplica la extensión de su territorio, siendo el fuerte en muchos casos la única presencia estatal en la frontera.

Esto no quiere decir que no se hayan producido múltiples problemas de competencias, por lo que el último artículo hace un llamamiento a la concordia y colaboración entre todas las autoridades de la campaña bonaerense<sup>30</sup>. De hecho, los autores de los proyectos aquí considerados son jueces de paz y de primera instancia, por lo que se hace expresa referencia en los mismos en cuanto a su obligación de aplicar la norma: **“Los jueces y Tenientes quedan facultados pa la imposición de las penas contenidas en este reglamento...”**<sup>31</sup> y son muy escasas las referencias a los comisarios de campaña, e inclusive cuando se los menciona se lo hace en segundo término: **“...deben entrar en los primeros y principales deberes de los jueces o tenientes inmediatos al transito general, o mas bien a los comisarios o encargados de la policia.”**<sup>32</sup>. En definitiva, siguiendo a Bentham diremos que a través de toda esta normativa se confiere a los jueces **“... un poder de control sobre los actos del legislativo.”**<sup>33</sup>

### **penas, multas y castigos:**

En las instrucciones no se fija cuales serán las penas que podrán aplicar los Comisarios o las autoridades competentes. Estas están fijadas en toda la

---

<sup>29</sup> BENTHAM: op.cit. p,183.

<sup>30</sup> Levaggi en su artículo da cuenta de estos problemas de jurisdiccionales : LEVAGGI: op.cit. ps. 378,379.

<sup>31</sup> Reglamento Cueto.

<sup>32</sup> Reglamento Andrade.

reglamentación anterior, como es el caso de la pena por juego que figura en el artículo 6° y remite directamente a la Instrucción Circular de 1813. Evidentemente no hay por el momento una intención por modificar las penas ya vigentes, aunque es importante destacar la mención a ***los dos testigos para excusar reclamaciones y recursos a los contraventores*** que figura en el artículo 7°, como una clara intención por parte del gobierno por imponer transparencia en los actos públicos de sus funcionarios. También creemos que apunta en el mismo sentido el contenido del artículo 8°, en donde se estipula el destino del dinero de las multas, así como los requisitos que deben figurar para dar efectividad al trámite oficial, por lo que ***serán vertidas en la Contaduría de la policía, con parte circunstanciado y expresión del sujeto y causa de los testigos que presenciaron...***. Así mismo, y en absoluta concordancia con ello se expresa el Juez Cueto en su proyecto: ***“Todas las multas y el dinero de los decomisos seran aplicados al tesoro del Estado al que lo pasara el Juez de Departamento por conducto del Señor Secretario de Gobierno.”*** Y más adelante: ***“Los Jueces, y sus Tenientes quedan facultados pa la imposición de las penas contenidas en este Reglamento deviendo dar recibo autorizado de los fondos, de dinero o decomisos qe hagan a los sujetos y penados...”***<sup>34</sup>

En cuanto a los proyectos girados al Ejecutivo para tener en cuenta en la redacción de esta normativa, hay una diferencia en cuanto a la determinación de las multas entre el del Juez de Paz del Partido de Morón, Leonardo Domingo de la Gándara, que rellena los espacios destinados a estas cuestiones con puntos suspensivos: ***“bajo la pena de...”***<sup>35</sup>; con respecto a los de los Jueces de Primera Instancia que proponen multas pecuniarias, presidio y hasta azotes: ***“...y los que cayeren en tan abominable y perjudicial exceso sufriran 25 ps de multa...”***<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> BENTHAM, JEREMÍAS: Fragmento sobre el gobierno. Sarpe. Madrid, 1985. P, 181.

<sup>34</sup> Proyecto Cueto. El subrayado es nuestro.

<sup>35</sup> Proyecto para la formación del Reglamento de Policía de Campaña del Juez de Paz del Partido de Morón Don Leonardo Domingo de la Gándara. Febrero de 1822. AGN: 12.10.1. En adelante Proyecto Gándara.

<sup>36</sup> Esta multa, se aplica en el Proyecto Cueto para el caso de los que fueran descubiertos en prácticas relacionadas con los *juegos de embite y azar en las pulperías y casas particulares*. Así mismo prevé la duplicación de la erogación, y el presidio en caso de reincidencia. Es necesario tener como referencia que el sueldo mensual de un Sargento de policía era en 1822 de \$13 y el de un soldado de \$10; aunque el líquido era algo menor, debido a los descuentos por rancho y uniforme. AGN: Sala III. 16.1.6 Departamento de Policía Rendición de cuentas. 1822-1835.

De todas maneras, aún cuando lo hacen, creemos que tienen en cuenta la letra de toda la normativa vigente y destinada a tales menesteres<sup>37</sup>: **“sera reputado por vago, y como tal aplicado a las armas,”<sup>38</sup>**.

Continuando con los proyectos, es verdaderamente curioso el amplio espectro de ideas que describen entre ellos. Siguiendo atentamente la lectura de sus artículos, podemos acercarnos y vislumbrar una heterogénea sociedad en la que sus funcionarios navegan entre las aguas de un proyecto de construcción de un estado moderno y un no tan antiguo orden estamentario. Por un lado observamos en uno de los párrafos del proyecto del Juez Cueto y en relación a la aplicación de una multa por juego, la siguiente expresión: **“...sin distinción de mozoz, o patrones, hijos o padres...”<sup>39</sup>**, en donde hace gala de un claro concepto de igualdad ante la ley. Sin embargo olvida este concepto pocos párrafos más adelante cuando iguala también, pero para negarles sus derechos, a los hijos, a los criados y a los esclavos<sup>40</sup>: **En ninguna Pulpería se admitira se detengan los hijos de familia, y esclavos por mas tiempo que el necesario a las compras a que se les destina baxo la misma pena del anterior capitulo. Ninqun Pulpero podra prestar, fiar, ni compara a hijos de familia, ni criados, pena de perder lo que asi fiase, comprare y prestase.<sup>41</sup>**

El uso de **armas prohibidas**, especialmente el cuchillo, y las consecuencias nefastas que ocasiona en los días de fiesta o en el ámbito de la pulpería<sup>42</sup>, en donde es frecuente el abuso del alcohol, es un tema que aparece en

---

<sup>37</sup> No estamos en posición de afirmarlo categóricamente, puesto que nuestro conocimiento de la normativa anterior es aún muy limitado. Sin embargo es casi una cuestión de sentido común suponer que los jueces no están inventando nada nuevo, sino más bien aferrándose a las normas existentes y exigiendo que se cumplan. En un artículo ya citado Carlos Cansanello, refiriéndose a la formación del Estado bonaerense, expresa que fue un **“...proceso en el que las normas penales escritas fueron abiertas y reiteradas con fuerza de edictos. Se percobe en esas normas, la vigencia tradicional de los bandos coloniales de buen gobierno y la fuerte universalidad religiosa de control social.”** CANSANELLO, CARLOS: “Justicias y penas en Buenos Aires...”. op. cit.

<sup>38</sup> Proyecto Cueto.

<sup>39</sup> Ibidem.

<sup>40</sup> **“...recordemos que las mujeres, los menores o los esclavos no eran personas porque no eran cabeza, de allí el carácter de la minusvalía que se conoce con el nombre de capití deminutio.”** CANSANELLO, CARLOS: “Justicias y penas en Buenos Aires...”. op. cit.

<sup>41</sup> Proyecto Cueto.

<sup>42</sup> Sobre las pulperías se han escrito extensos capítulos en todos los proyectos analizados, coincidiendo en que es la fuente de casi todos los males que azotan a la campaña. Lo curioso es que en la reglamentación definitiva, no se dedique ni un solo artículo a su control.

todos los proyectos analizados y en un lugar de privilegio a la hora de enumerar los males que atentan contra la seguridad en la campaña. Evidentemente era una preocupación compartida por todos los que tenían algún tipo de injerencia en la cosa pública, y en las Instrucciones se hace especial hincapié al respecto en el artículo 8º, aunque no fija penas y aparece más bien con el tono una recomendación.

Veamos a continuación como son consideradas estas cuestiones en el proyecto de Mariano Andrade, el Juez de Primera Instancia del Tercer Departamento de Campaña, ya que a la vez nos brinda una interesante, aunque creemos que no muy original visión, acerca de la desigualdad de las personas: ***“Así como todo hombre honrado, soltero, viudo ó casado debe mirarse con la posible consideración, no solo para dejarle en su casa sus armas, sino también para darle otras más, si fuese posible, con logro de su justa protección. Deben registrarse las personas y casas de los individuos sospechosos, no dejándoles más que el cuchillo, y este que no exceda de los de la clase regular de su tamaño, pues los desmedidos de largo y ancho deben quitarse como las demás armas en clase de prohibidas...*”<sup>43</sup>**

Y sigue el juez haciendo muestra de lo que hoy llamaríamos una recalcitrante “mano dura”: ***Asimismo sería de mucho provecho que los delitos fueran penados en los partidos ó puntos donde se cometieron, por ejemplo de los parientes, conocidos y amigos de los culpables... por ese medio se lograra acaso más escarmiento, minorándose los malhechores: del mismo modo se rebajara considerablemente el número de estos, si se facultase a sus respectivos jueces para la imposición de la pena de azotes hasta el número de ciento, contra el peleador, blasfemo público, ladrón sorprendido, y mancebo escandaloso y reincidente.*”<sup>44</sup>** Claro que esta vez sus observaciones si se reflejan en la letra de una norma, y lo hacen a través de un Decreto del Ejecutivo fechado en Noviembre de 1822, es decir pocos meses después de puestas en vigencia las Instrucciones:

---

<sup>43</sup> Proyecto Andrade. El subrayado es nuestro.

<sup>44</sup> Ibidem.

***“Los clamores de los honrados habitantes de la campaña que llegan constantemente á los oídos del gobierno por los robos que cometen los vagabundos que la infestan le han decidido á decretar lo siguiente, entre tanto se construye la cárcel de la provincia y se establece la legislación correccional.***

***1° Se faculta a todos los jueces territoriales de la provincia para aplicar la pena de azotes á los ladrones que se aprendan infraganti.***

***2° Esta pena no podrá exceder de cincuenta azotes y para aplicarse deberá justificarse el crimen por un sumario verbal de dos testigos...”<sup>45</sup>***

Acá hay algunas cuestiones sobre las que creemos conveniente detenernos. En primer lugar, tengamos en cuenta que estamos a comienzos del siglo XIX y que la pena de azotes aún seguirá utilizándose por bastante tiempo más. En segundo lugar, y pese a que parezca una contradicción en medio de una reglamentación que alude al azote, encontramos en la misma una intención por parte de ese estado en construcción, de intervenir en todos los ámbitos, pero además de hacerlo ordenadamente y de allí la alusión permanente a los testigos y al cuidado de las formas; en pocas palabras a esa resolución por transparentar los actos de gobierno que explicitábamos más arriba.

Queremos detenernos en este punto para observar una puja que se desenvuelve durante todo el siglo XIX, entre el estado y el patrón, entre el estado y el padre de familia, por ganarse la competencia sobre los distintos ámbitos que hacen a la vida en sociedad<sup>46</sup>. Hay en los proyectos de los jueces una preocupación por ganarle espacio a los patrones, de hecho en algunos hay extensos párrafos dedicados a ello, en donde se observa esta intención por

---

<sup>45</sup> AGN: 12.10.1. En el expediente que acompaña el Decreto figura una nota elevada al Jefe de Policía por el Juez de Paz del Partido de San Pedro, en donde se solicita se tomen medidas ***“á causa de la multitud de vagos que existen en los campos de Obligado pa que en vista se sirva V.E. dictar las providencias que halle convenientes á cortar de raíz estos males.”***

<sup>46</sup> En su citado artículo, Cansanello da cuenta de un fragmento del libro de Lucio V. Mansilla, “Los siete platos de arroz con leche”; en el cual relata un episodio de la vida de Rosas en el que azota a un paisano que pretendía robarle. No nos interesan aquí los entretelones de esta historia, sino el hecho de que Don Juan Manuel no ejerce el poder de castigar como Gobernador (que de hecho es), es decir como estado, sino como patrón, ya que ***“...el que castiga sin objeciones es el patrón, el que conserva atribuciones para incluir individuos en la comunidad es el estanciero”*** CANSANELLO, CARLOS. Op. cit.

quitarles el poder de incluir individuos en la comunidad, pero también de castigarlos.

**“Los dueños de casa, estancia, y chacras, no tendran ni admitiran agregados sin que primero hagan constar ante los jueces de Paz, o sus tenientes, su conducta, ejercicio, y su ocupación...El que reciba peones, o Huéspedes y no de parte de ello quando mas a los tres dias, a los jueces, o sus tenientes sera penado en seis pesos.”**<sup>47</sup> En este mismo sentido en otro de los proyectos se expresa lo siguiente: **“Que todo dueño de casa deba advertir al que se alojare en ella, y haya de permanecer mas de quarenta u ocho horas, la obligación de presentarse inmediatamente al Alcalde del quartel...”**<sup>48</sup>

El Juez de Paz del Partido de Morón y que le da nombre a este trabajo, comparte estas apreciaciones cuando en el artículo 2° de su proyecto expresa la: **“Obligación de los patrones a presentar lista de peones al Tte alcalde”**, pero aún va más allá cuando expresa que: **“Todo patron de los ante dichos que notase defectos en sus peones, como son faltas al trabajo negligencia en el, o poca exactitud en las diligencias, y demas cosas...dara parte al Tte alcalde para que este haga una reconvención berbal al peon, delante de su patron, y caso contravención dara cuenta al juez para tomar las providencias necesarias”**<sup>49</sup>. Advirtiéndose acá un intento por avanzar sobre el poder de castigar del patrón sobre el peón, al que hacíamos referencia más arriba.

### **Algunas consideraciones finales:**

Como resulta evidente, todos estos conceptos vertidos en los proyectos, no necesariamente estarán presentes en las Instrucciones que finalmente regirán en la provincia a partir de junio de 1822. De todas maneras, mucho de lo hasta aquí expuesto ya formaba parte de la letra de normas anteriores y que como hemos visto la nueva reglamentación recoge. Sin embargo creemos que podemos resaltar en estas Instrucciones para los Comisarios de Policía de Campaña, que más allá del lenguaje escueto y de la economía legislativa de la que hace gala,

---

<sup>47</sup> Proyecto Cueto. El subrayado es nuestro.

<sup>48</sup> Proyecto Guzmán.

<sup>49</sup> Proyecto Gándara.

comparten con los proyectos girados al Ejecutivo como sus antecedentes, una intención por ordenar en un código común, o parafraseando a Bentham en un signo común, una cantidad de reglas que ya estaban presentes en la campaña, pero resignificándolas para dotar a estos vecinos funcionarios de un instrumento para construir su propia legitimidad a partir de su relación con el ejecutivo provincial. El acento puesto en que estos funcionarios cuenten con testigos de sus acciones, lleven registro de las mismas, pero por sobre todas las cosas informen al gobierno, atraviesa más de un artículo de esta norma<sup>50</sup> y refleja parte de las preocupaciones presentes en los proyectos aquí analizados.

Por otro lado, somos conscientes de que no hemos podido contestar las preguntas planteadas al comienzo de este trabajo, y que hemos hecho simplemente un ejercicio para ver algunas de las cuestiones novedosas que plantea esta codificación en la construcción de este estado provincial, pero también como responde a un orden anterior aún vigente; para ver como participan en este proceso, el proyecto rivadaviano con su impronta Benthamiana y los proyectos de los jueces, considerados en su doble rol de vecinos de la campaña y funcionarios del gobierno provincial decididos a ***“...consagrar todas sus atenciones, y desvelos á la conservación del orden, quietud, y seguridad á que aspiran sus habitantes, como que de ello nace la publica felicidad... y Habiendo observado ... el abandono, y falta de respeto con que se miran los Reglamentos dados por el actual Gobierno, y los que han precedido.”***<sup>51</sup>

---

<sup>50</sup> Entre otros en los artículos 11°, 12° y 15°.

<sup>51</sup> Proyecto Cueto.