

Entre el Código Rural y las Instrucciones de Policía de campaña de 1878. La Policía de la provincia de Buenos Aires antes de su creación.

Alejandra Rico.

Cita:

Alejandra Rico (2013). Entre el Código Rural y las Instrucciones de Policía de campaña de 1878. La Policía de la provincia de Buenos Aires antes de su creación. XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras. Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-010/361>

XIV Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia 2 al 5 de octubre de 2013

ORGANIZA:

Departamento de Historia de la Facultad de Filosofía y Letras

Universidad Nacional de Cuyo

Mesa Temática: N° 43. Instituciones policiales y sistemas penitenciarios en América Latina: enfoque histórico-jurídico y aproximaciones desde la Historia Social (siglos XIX y XX).

Coordinadores: José Daniel Cesano; Lialiana Beatriz Chavez; Osvaldo Barreneche.

ENTRE EL CODIGO RURAL Y LAS INSTRUCCIONES DE POLICIA DE CAMPAÑA DE 1878.LA POLICIA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES ANTES DE SU CREACION.¹

*Alejandra Rico, GEIPP (Grupo de Estudio de los Procesos Políticos. Instituto de Investigaciones Históricas Dr. Emilio Ravignani. UBA.). PROLOGOS (EPHyD. UNLu). Alumna del Doctorado en Historia UdeSA.
Dirección: Húsares 2248, p.12, D”B”. CP: 1428. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
Teléfono: 011-4787-1878. cel: (15) 5658-4237
Correo electrónico: alejandra.rico.13@gmail.com*

¹ Este trabajo es una versión preliminar de un capítulo de la Tesis de Doctorado en elaboración, denominada “Las funciones policiales en la provincia de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX. Una mirada a partir de la creación de las municipalidades”, en la Universidad de San Andrés.

Introducción

Bajo la presidencia de Bartolomé Mitre, el primero de una Argentina unificada, se inicia una etapa de construcción de un orden político, que posibilitará la consolidación del modelo agroexportador llevado adelante por la generación del 80.² Entre la huída al desierto de Martín Fierro, la muerte de Juan Moreira por una partida de policía en el partido de Lobos y el regreso del gaucho más famoso de las pampas argentinas, se sentaron las bases de lo que será el andamiaje institucional de la Argentina moderna. Entre 1862 y 1868 se organizó la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales Nacionales; se encomendaron la elaboración del Código Civil a Dalmacio Velez Sársfield y el Código Penal a Carlos Tejedor, a la par que se adoptó el de comercio de la provincia de Buenos Aires para todo el país. La Guerra de la Triple Alianza³ nos encontró con un ejército regular organizado y su desarrollo lo logró afianzar mucho más. En estos pocos años que median entre Pavón y la llegada de Roca a la presidencia se produjeron importantes avances en la consolidación de un orden político en la provincia de Buenos Aires. Atrás había quedado el fallido intento por organizar la policía de la provincia en prefecturas y comisarías y el viejo sistema sustentado por los juzgados de paz de la época rivadaviana gozaba de excelente salud,⁴ sobreviviendo con éxito los intentos de compartir el poder con las flamantes municipalidades creadas por la ley provincial de 1854.⁵

² “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 periodo 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.

³ 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 Lopez solicitó a Mitre permiso para pasar por Corrientes para acudir al Uruguay. Mitre no permitió el paso, Solano paso 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

⁴ Al respecto: Alejandra Rico. “La Policía de la provincia de Buenos Aires, entre Caseros y su organización”. Ponencia presentada en las XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Bariloche, 2009; 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).

⁵ El impacto de esta legislación en la organización de juzgados de paz de la provincia de Buenos Aires ha sido abordado en: Alejandra Rico. “Municipalidades, juzgados de paz, comisarías. La compleja realidad política de la campaña posrosista.” Ponencia presentada en las Jornadas "Policía, justicia y sociedad en la Argentina moderna". Universidad de San Andrés, 2012.

Intentamos explorar en este complejo contexto político, los antecedentes de una organización policial mezclada con los veteranos juzgados de paz y las flamantes municipalidades. Resaltaremos el proceso de codificación que se inicia en la década del sesenta, en el que es fundamental destacar el Código Rural y una serie de leyes y decretos. El Reglamento General de Policía de 1868, es un paso importante, pero es la década siguiente la que dará sus elaboraciones legislativas más acabadas: la reforma de la Constitución provincial de 1873 con el nuevo rol asignado a la justicia de paz y la Ley Orgánica de las Municipalidades de 1876, que completa la anterior, en la medida en que se ha expandido y complejizado la provincia desde la primera ley, dos décadas atrás. Queremos detenernos especialmente en la Reglamentación de Policía de Campaña de 1878, como un nuevo intento por separar las funciones policiales de las de los jueces de paz, para ver en que medida se fueron deslindando y definiendo las funciones policiales en una campaña en la que éstas habían permanecido confundidas con las judiciales y municipales durante casi todo el siglo XIX.

El Código Rural

Como anticipamos, este fue un período signado por la elaboración de los códigos en la década del 60 y por su sanción en la década posterior. En el ámbito provincial y fundamentalmente para el área rural que es la que nos ocupa, fue el Código Rural, redactado por Valentín Alsina y sancionado en octubre de 1865 el encargado 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. A diferencia de los códigos nacionales, este no tenía antecedentes en el mundo occidental como para tomar un modelo que imitar. Más allá de leyes sueltas, el código bonaerense fué el primero en su tipo, de ahí la importancia que tuvieron en su redacción las opiniones de hacendados y labradores de la campaña.⁶ De hecho en sus disposiciones finales, se convoca a *todo habitante de la Provincia, y especialmente todo ganadero y agricultor puede dirigir al Gobierno sus observaciones y reparos contra cualesquiera prescripciones del Código...*⁷ para modificarlo aún después de su sanción.

⁶ Al respecto ver: Victor Tau Anzoátegui. *La Codificación en la Argentina. 1810-1870. Mentalidad Social e Ideas Jurídicas*. (Bs. As.: Librería Editorial Histórica Emilio Perrot, 2008).

⁷ Código Rural, art. 515. Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires (en adelante ROPBA). Biblioteca del Congreso de la Nación (en adelante BCN).

La importancia del Código Rural no radicó en la existencia de un vacío legal previo, sino en la existencia de una confusa trama legislativa, que creaba permanentemente dudas sobre las atribuciones de las autoridades de la campaña. Como venía ocurriendo desde la década del 20, y luego del fracaso de la reforma de 1857, juez de paz y comisario de policía eran funciones que recaían la mayoría de las veces en la misma persona, que además desde 1854, era el presidente de la municipalidad. Como ejemplo basta analizar un conflicto suscitado entre enero y febrero del año de la sanción del código, en San Nicolás de los Arroyos acerca de las atribuciones del juez de paz, en virtud de ser también comisario de policía de detener *individuos rateros, peleadores, que hayan causado heridas leves, incorregibles o que hayan sido amonestados reiteradamente por el juzgado*. Carlos Tejedor como asesor del gobierno provincial contesta haciendo referencia a la derogación de artículos de una ley del año 1858 de difícil interpretación: *La derogación de los artículos 2.^a y 3.^a de la Ley del 58, no importa a mi juicio, la suspensión de las atribuciones correccionales y que desde tiempo atrás tienen los Jueces de Paz como Comisarios de Policía; sino simplemente la supresión del destino á las armas como pena en todos los casos.*⁸ *Los Jueces de Paz pueden seguir castigando correccionalmente con prisión, obras públicas y multas moderadas; si bien, para en adelante, sería en mi opinión también conveniente que V. E. recabare una resolución de la Lejislatura, para que tales casos sean de la competencia de los juzgados de Crimen de Campaña.*⁹ Sobreabundancia de leyes y funciones la mayoría de las veces recaían en la misma persona, en el mítico juez de paz de la campaña bonaerense.

La importancia del código radicaba en la magnitud y amplitud de aspectos que trataba. Todo lo que pasaba por la vida de la campaña encontraba un artículo en el código, además de derogar cualquier normativa anterior en materia rural, *es el conjunto de las disposiciones referentes á las personas rurales, y á la propiedad rural.*¹⁰ Vale la pena que nos detengamos en su artículo 5º ya que es en donde define su objeto y sintetiza todos los ámbitos en los cuales va a legislar:

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

⁸ Tengamos en cuenta que esta resolución es de febrero y la Guerra de la Triple Alianza empieza en mayo.

⁹ Carlos Tejedor, 14 de febrero de 1865. ROPBA. BCN.

¹⁰ Código Rural, art. 1. ROPBA. BCN.

*unas y a otras, y las disposiciones concernientes á la policía de la Campaña, en general.*¹¹

De manera que regulaba y controlaba todas las actividades que se desarrollaba en la campaña y era el juez de paz el encargado de hacerlo cumplir, así como de cobrar las multas e imponer las penas. Aparecía sin embargo la figura de la nueva institución, creada una década atrás, la municipalidad, en tanto se quedaba con algunas multas que cobraba el juez de paz, entre otras cosas. La fórmula que recorría toda la norma era *Las Municipalidades, ó los Jueces de Paz donde no las haya...*, aunque aún en donde las había, el presidente de la misma no era otro que el juez de paz. Sin embargo, la recién creada institución hacía aparición, por ejemplo, a la hora de ser la encargada de llevar adelante un registro con las marcas del ganado. Hasta ese momento esta había sido una tarea centralizada por el Departamento de Policía, pero a partir de la sanción del código, este registro lo llevará cada municipalidad, con un claro deslinde de funciones. En este sistema de producción y de traslado de ganado, aparecían como parte fundamental las Comisarías de Tablada con su correspondiente comisario, 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 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 sea necesaria en los pueblos de la campaña, dejando en claro 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.*¹² Por otro lado el Departamento de Policía seguía desempeñando un rol importante como registrador de abastecedores y acarreadores.

La municipalidad o el juez de paz en su defecto, y es en su defecto que este funcionario seguía arbitrando, cada vez con más poder en cuanto resquicio había en la vida de los pobladores de la campaña; en las relaciones entre el patrón y el peón a partir del control de los conchavos, tal cual consta entre los artículos 222 al 245, pero también entre los padres y los hijos, cuando en las disposiciones especiales *Se encarga y recomienda á las Municipalidades y jueces de paz, que procuren obtener, por medio*

¹¹ Código Rural, art. 5. ROPBA. BCN.

¹² Código Rural, art. 134. ROPBA. BCN.

*del consejo y persuasión...Que los padres, tutores, curadores ó encargados de niños hagan que estos ocurran á la escuela primaria, al menos una parte del año.*¹³

Es el juez de paz, pero la municipalidad aparece permanentemente para indicarnos que pese a todo las cosas han cambiado y si bien podemos observar muchos rasgos de antiguo orden en la precaria organización policial de la provincia, el estado liberal finisecular ya se introduce claramente en una normativa que termina con antiguas prácticas, fundamentales para la vida de los paisanos como la de cazar libremente, no solo en la propiedad privada, sino también en las tierras del estado, al igual que también desaparecía la libre disposición de los *productos espontáneos del suelo*.¹⁴

Bajo el título cuarto aparecía todo lo concerniente a la policía rural. En realidad si nos atenemos a lo que son funciones policiales, pero fundamentalmente a quienes son los encargados de ejercerlas en aquel momento, los jueces de paz, todo el código es de policía rural, de hecho reiteraba que *la policía rural, como la general, es ejercida por ahora, por los Jueces de paz en su calidad de Comisarios*.¹⁵ A la hora de definir sus objetos, *En la Campaña, la Policía, sin perjuicio de sus funciones generales, relativamente á aquellas faltas, delitos y crímenes que no son, por si solos y por naturaleza, rurales, interviene también acerca de aquellas faltas y delitos que lo son y que se detallan en las siguientes secciones*.¹⁶ Penaba el uso de armas blancas, la vagancia, controlaba el juego y la bebida, a través de las municipalidades, donde las había y fijaba las multas. Lo mismo ocurría con las tiendas y pulperías volantes, así como con las pesas y medidas. Nada muy diferente de los que venía haciendo el juez de paz desde la década del 20, pero ahora repartiendo las rentas y las multas con las municipalidades. Bajo el título *Otras Faltas y Delitos Rurales*, figuraban los delitos que realmente hoy diríamos que son claramente de incumbencia policial. Entre otros podemos mencionar: *El hurto simple, hecho durante el día, de granos, forraje, de hortalizas, frutas y animales domésticos: El destruir ó dañar árboles en sus troncos, ramas ó cortezas: El acercar fuego a propiedades que puedan ser dañadas por él: El degradar caminos públicos, ó apropiarse algo de su ancho*.¹⁷ En cuanto a las penas, sobre las que también se legisla, *son siempre y en todo caso, ó en la pecuniaria,*

¹³ Código Rural, art. 310, inc. 1ª. ROPBA. BCN.

¹⁴ Código Rural, arts. 259 a 272. ROPBA. BCN.

¹⁵ Código Rural, art. 287. ROPBA. BCN.

¹⁶ Código Rural, art. 285. ROPBA. BCN.

¹⁷ Código Rural, art. 302. ROPBA. BCN.

*consistente en multas, ó las corporales, consistentes en detención, prision y trabajos públicos.*¹⁸

Como ya lo hemos afirmado, tras el fracaso de la reforma de 1857, la estructura de la policía de campaña permanecía prácticamente inalterada desde la gobernación de Martín Rodríguez, es decir, el juez de paz ejercía también las funciones de comisario de policía, aunque en algunos distritos, también se sumaba a sus responsabilidades la de ser comandante militar. Es así que en 1866 por un decreto del ejecutivo provincial, se revoca esta situación en los partidos de Pergamino, Mercedes, Giles, Tapalqué, Dolores y Chivilcoy:

*Considerando: que la reunión en una sola persona de las funciones de Juez de Paz, Comisario y Comandante Militar, es opuesto á las prácticas de una buena administración, y peligrosa, por cuanto crea una autoridad omnipotente: Que si se comete un abuso cualquiera contra los derechos y garantías individuales, es conveniente que haya otra autoridad, la del Juez de Paz ó Comandante, según el caso, que pueda servirle de amparo; y por último: 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.*¹⁹

Sin llegar al extremo de estos distritos, el abuso de autoridad debido a la multiplicidad de los cargos se revela en casos como el ocurrido en San Nicolás hacia julio de 1866, cuando se releva 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. El caso es que primero se lo había 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 del asesor de Carlos Tejedor que asegura que *seria inmoral y contrario á las prácticas de una buena Administracion, que un Juez de Paz suspendido, como tal, por abuso de autoridad, continúe investido de otro género de funciones públicas.*²⁰ Lo cierto es que conforme uno recorre la documentación oficial la acumulación de cargos y funciones era moneda corriente en la campaña, *municipales comisarios, jueces comisarios*, etc. remiten sus notas al *Señor Gefe del Departamento General de Policía* con cuestiones que tienen que ver con homicidios, falta de guías en los traslados de ganado, o simplemente remiten gente a la capital para ser internados en

¹⁸ Código Rural, art. 306. ROPBA. BCN.

¹⁹ 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.

²⁰ 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.

alguna institución por carecer de familia, trabajo, padecer insania o ser *pobres de solemnidad absoluta*.²¹

El código rural ordenó la normativa vigente en la campaña, pero fue el reglamento de 1868, el que hizo lo propio con los agentes encargados de hacer cumplir las leyes. El último reglamento databa de 1825 y con pocas modificaciones se mantenía 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. *No he encontrado documento alguno que acredite haberse formulado alguna vez un trabajo de esta naturaleza*. Por las consideraciones del Jefe (desde noviembre de 1866), casi no encontró muebles en el departamento de policía. Más allá de lo anecdótico, presentaba un panorama caótico en cuanto a lo que era el servicio de vigilancia en la ciudad de Buenos Aires, que era el objetivo central de la normativa. Presentaba un detallado articulado acerca 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. Recordemos que en enero de 1856 se había creado la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, traspasando a la misma muchas de las funciones de las que desde 1821 se encargaba el Departamento de Policía y antes el extinguido Cabildo de Buenos Aires.

*Reglamento General de Policía. Bases de Organización. La Repartición de Policía creada por Ley de 24 de Diciembre de 1821, queda organizada desde la sanción de este Reglamento con las Oficinas, dotación de empleados y atribuciones que á continuación se determinan*²². La Ley a la que hace referencia es la que creaba también la estructura de juzgados de paz en la campaña, a la par que las comisarías de policía de campaña que en la práctica poco tiempo iban a durar.²³ Dispone que *Habrà una casa Central para la Administracion de Policia*, que ya existía desde la creación del Departamento de Policía creado por la mencionada ley de 1821, pero para la campaña, salvo algunos artículos que hacían referencia expresamente a las comisarías de tablada y al código rural, no introdujo directivas e innovaciones.

En el capítulo 12 y bajo el título *Oficinas exteriores*, entre los artículos 226 y 235 figuraba todo lo concerniente a las comisarías de tablada. Se establecía que en las ya existentes así como en las que se establecieran *existirá una Oficina servida por un*

²¹ Archivo General de la Nación (en adelante AGN). Jueces de Campaña. 1866. Sala X 34-5-6.

²² Reglamento General de Policía. 1868. ROPBA. BCN.

²³ Estas cuestiones han sido trabajadas 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).

*Comisario, un escribiente y los vigilantes precisos, según el movimiento de tropas que hubiere. El Comisario de Tablada tiene el deber de subordinar por sus procedimientos generales á las prescripciones contenidas en el Código Rural...*²⁴ El capítulo 13, sobre *Mercados de Frutos*, era muy similar al anterior salvo que expresamente se dejaba constancia de que *El Comisario de Mercado tiene la obligación de hacer ejecutivas las decisiones del juez de la localidad, toda vez que se le pida el auxilio de la fuerza para llevar á cabo un mandamiento, sobre personas ó cosas de aquel punto; pero si se refiriese a individuos establecidos fuera del Mercado ó á objetos de otro distrito, corresponde al Comisario de la Sección respectiva su ejecución en la forma prescripta para estos procedimientos.*²⁵ Y nosotros agregaríamos, que en la mayoría de los casos era el juez de paz del distrito.

En 1868 no era la aplicación del código rural lo único que preocupaba a los jueces comisarios de la campaña bonaerense; pensemos que estamos en plena guerra del Paraguay y la presión reclutadora tenía un brazo ejecutor por excelencia. De hecho encontramos que la documentación concerniente a *Inspección General de Armas*, figura unida a *Policía* en la documentación oficial²⁶ Encontramos notas de los juzgados de paz de campaña, remitiendo individuos para el servicio de las armas para la guerra, pero no solo de Buenos Aires o de las provincias, hay individuos de Brasil, Francia, España, Prusia, Austria, Italia, Paraguay, Bélgica, India, Portugal, Uruguay, Hungría, Turquía, que son desertores o acusados de delitos varios y se los remite vía Departamento de Policía, con su filiación para cumplir servicios dependiente del Departamento General de Armas. Probablemente los mismos que pocos años más tarde fueran reclutados para la frontera por algún juez de paz, como comienzan los versos del Martín Fierro, pero cuya presencia en las tropas de línea es resaltada a lo largo de todo el relato.²⁷ Por *vago y malentretenido*, lo detuvieron a Martín Fierro y lo echaron a la frontera y si bien no vamos a entrar en detalles acerca de la persecución de la vagancia²⁸, es un hecho que recorre todo el siglo XIX y por supuesto no está ausente en el código rural:

²⁴ Reglamento General de Policía. 1868. ROPBA. BCN. arts. 226 y 227

²⁵ *Idem.* art. 242.

²⁶ 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.

²⁷ *Era un gringo tan bozal/Que nada se le entendia;/Quién sabe de ande seria!/Tal vez no juera cristiano;/Pues lo único que decia/ Es que era pa po-litano.* José Hernandez. *Martín Fierro*. (Bs. As.: Claridad, 2012) p. 47.

²⁸ 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.

“Será declarado vago, todo aquel que, careciendo de domicilio fijo y de medios conocidos de subsistencia, perjudique á la moral por su mala conducta y vicios habituales...Los que resultasen vagos, serán destinados, si fuesen útiles al servicio de las armas, por el término de tres años. Si no lo fuesen, se les remitirá al Departamento Central de Policía, para que los destine á trabajos públicos por el término de un año.”²⁹

Podemos observar en la documentación oficial posterior a la sanción del código, que permanentemente se hace referencia al mismo cuando se trata de dirimir cuestiones relativas a la penalización de la vagancia, pese a la cantidad de normativa que desde comienzos del siglo XIX se había formulado al respecto, pero como en muchos otros aspectos, ahora el código rural será la legislación de fondo en la que se deben basar los funcionarios de la campaña. En agosto de 1869, se emite una circular para los jueces de paz de los partidos de la campaña para clarificar algunas cuestiones relativas a la remisión de vagos para servir en el *Batallon “Guardia Provincial”*, haciendo claras referencias 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.*³⁰

En Azul el reclamo de un ex comisario quedó registrado poniendo en evidencia la importancia del código rural en todos los confines de la provincia. En efecto, Isidoro Baez, quién 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. La suma ascendía a *veinte y un mil ciento cincuenta pesos*. Esta solicitud generó toda una documentación expedida por contaduría del Departamento de Policía para resolver al respecto. 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 Policía, como medida de conveniencia para el mas activo desempeño de sus agentes en el servicio publico.*³¹ 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 Policía, á cobrar parte alguna de las multas ó del impuesto de los embargos que efectuaren. Los artículos 123 y siguientes, que establecen el servicio de las tablas, siempre que hablan de deducir una parte del producto del embargo ó de la multa impuesta, la aplican al denunciante, cuando lo hubiere, y nunca al mismo

²⁹ Código Rural. ROPBA.BCN.

³⁰ Circular del Departamento Central de Policía, agosto 10 de 1869. ROPBA.BCN.

³¹ Expediente iniciado por el exComisario del Azul, reclamando una parte de las multas del valor de los embargos efectuados por aquella Comisaria, y resolución recaída. Abril, 24 de 1869. ROPBA.BCN.

*Comisario, á quien obligan á remitir al Departamento General, el importe total, con la relación de la marcas, etc.*³²

Le década del 60 terminó con pocos cambios en cuanto a la organización de la estructura policial de la campaña, pero con un código de fondo que ordenaba el accionar de sus autoridades, y algunas comisarías más, ya que se crearon hacia 1870 las *Comisarias de Policía y de Tablada en los Partidos de Pergamino y de Tapalqué y en el pueblo de “Mercedes” de Patagones*.³³ Se especificaba en el decreto de creación de las tres comisarías que sus atribuciones serían las que designara el código rural y fijaba para cada una de ellas el personal y su sueldo correspondiente. *Quedan bajo la dirección y vigilancia de los respectivos Jueces de Paz, debiendo las Municipalidades de las diversas localidades en que deben funcionar, proponer al Gobierno, á la mayor brevedad posible, los Reglamentos y demás disposiciones que se requieran para el mejor servicio de dichas Comisarias, en lo que se sujetaran á lo que dispone el Código Rural*.³⁴ 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. Estos 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, aparecían subordinados a este. 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.³⁵

En la apertura de la Asamblea Legislativa el gobernador de la provincia hace referencia expresamente a la policía y a la necesidad de incrementar su presupuesto, pero tengamos en cuenta que cuando se refería a la misma estaba incluyendo a la policía de la ciudad. Hace referencia a la *Seguridad Pública* y a la *Seguridad Individual* y no es una novedad, ya que desde 1810 vemos aparecer en las normas alusiones al respecto, pero es interesante destacar que reclamaba para hacer efectiva la seguridad pública y de las personas, capacitación para los agentes policiales, leyes penales y un sistema carcelario; y esto si constituye una novedad. Hace un repaso por los delitos que

³² *idem*.

³³ Decreto. Estableciendo Comisarias de Policía y de tablada, en Pergamino y Tapalqué, y en el Pueblo “Mercedes” de Patagones. Enero 19, 1870. ROPBA. BCN.

³⁴ *Idem*.

³⁵ Acuerdo organizando definitivamente las partidas de Policía de Campaña. Junio 15, 1870. ROPBA. BCN.

eran eminentemente urbanos y de hecho menciona que *La fuerza de que dispone el Departamento de Policía consta de 464 plazas de vigilantes, cuarenta sargentos y 20 oficiales auxiliares; y, dada la población y la extensión del municipio de la Ciudad, es indudable que es reducido el personal para ejercitar una vigilancia regular.*³⁶ En cuanto a la policía de campaña, cuando se refiere expresamente a esta, la centralidad la pone en el control del comercio de cueros y ganado, en la prevención del abigeato y destaca la importancia de la creación de las comisarías de tablada. Hasta la fecha, Azul, Patagones, Pergamino, Tapalqué, San Nicolás de los Arroyos, y el tráfico de los frutos que eran producidos en la provincia. Las comisarías de tablada eran claves para ello y los mercados de frutos de la capital también, a fin de garantizar un traslado ordenado hacia el puerto de Buenos Aires.

La Guerra del Paraguay estaba llegando a su fin en junio de 1870, por lo que la presión reclutadora, siempre en manos de los jueces de paz en la campaña, se concentraba en la frontera. Al respecto, el gobernador hace expresa referencia a las leyes vigentes de vagancia, enrolamiento, desertión y por supuesto el código rural. La conflictividad en la frontera ocupaba buena parte del mensaje a la asamblea legislativa y se correspondía con la documentación oficial que daba cuenta de una creciente preocupación por parte de las autoridades provinciales y nacionales por el recrudecimiento de los ataques de las comunidades indígenas de la región.³⁷ La recluta que hacían los jueces de paz era para el Batallón Guardia Provincial y se va a prolongar hasta 1879 en que por iniciativa de Sarmiento desaparece ante el avance del gobernador de la provincia Carlos Tejedor.

Las reformas de la década del 70

En 1871 entra en vigencia el Código Civil y los extranjeros continúan arribando al puerto de una ciudad que aún pertenece a una provincia que no puede resolver la cuestión capital y aún más, organizar su policía, más allá de seguir agregando comisarías de tablada, para controlar el tráfico de productos rurales y evitar el abigeato, que sin duda era uno de los delitos que más preocupaba a las autoridades. Con este propósito entre 1871 y 1872 se crearon las comisarías de tablada y policía de Rojas, de

³⁶ Mensaje Del poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires á la Honorable Asamblea General legislativa en Mayo 1º de 1870. ROPBA. BCN.

³⁷ 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:

Tandil, de Bahía Blanca y de 25 de Mayo. En 1873 se produjo una importante reforma en la Constitución provincial y entre sus puntos más destacados figuraba la de crear 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 desde principios de siglo en el emblemático personaje todopoderoso de la campaña³⁸ y al que por esas mismas características es aludido en numerosas oportunidades en la obra de José Hernández.³⁹ No es la primera vez que se intentó separar las funciones y de hecho no había sido concebido así desde su nacimiento, puesto que en 1821 cuando se crearon los cargos de juez de paz para la campaña, estos cargos fueron pensados claramente con atribuciones judiciales, respetando la tan mentada división de poderes; claro que en la práctica muy poco tiempo duró y fundamentalmente con la llegada de Rosas al poder, los comisarios de policía desaparecieron de la campaña y los jueces asumieron sus funciones, hasta que en 1854 luego de sancionada la Ley de municipalidades, sumaron nuevas atribuciones. En este largo camino muchos fueron los intentos por enmendar esto y el de la reforma constitucional aún no sería el definitivo.

Volviendo a la década del 70, si observamos el tenor de la documentación girada entre los juzgados de paz y la jefatura de policía,⁴⁰ no se aprecian cambios sustanciales. Desertores y vagos son remitidos a Buenos Aires, aunque ahora en algunos casos aparece la posibilidad de hacerlo con una filiación que incluya una fotografía; se envía gente demente o enferma para los hospitales de la capital o simplemente *pobres de solemnidad*; continúan apareciendo numerosa cantidad de extranjeros provenientes de países de Europa, a los que se los envía también para la capital con su correspondiente filiación. Tal es el caso del *vasco frances Petan Beltran*, *atacado al parecer de enajenación mental, que ha dado desde hace bastante tiempo en la mania de no querer trabajar*.⁴¹ Numeroso individuos de origen italiano están llegando a la campaña de Buenos Aires por aquellos años, provocando la disconformidad de muchos de los paisanos, tal como se refleja en los versos del Martín Fierro y a los que hemos hecho referencia más arriba. Otros, son víctimas de reacciones

³⁸ 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.

³⁹ Corva utiliza la obra de José Hernández para ilustrar la situación de estos personajes típicos e la campaña bonaerense. Corva. *op.cit.*

⁴⁰ 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.

⁴¹ AGN. Juzgados de Paz de Campaña. 1874. Juzgado de Paz de Balcarce. Sala X. 35-5-6.

mucho más violentas como la de la matanza de Tandil ocurrida el 1 de enero de 1871⁴² y que provoca una profusión de documentación entre los juzgados de Tandil, Tapalqué y Chascomús en los primeros meses de ese mismo año. 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. Por estas razones es que el juez de paz de Lomas de Zamora encomendaba a tres integrantes de su partida de policía para que conduzcan *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...*⁴³ La precariedad de los juzgados comisarías es un tema frecuente en la documentación oficial, el pedido de elementos para funcionar, desde grillos para los reos, hasta los salarios para las partidas de policía.

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, cuya historia fue inmortalizada casi inmediatamente por el escritor Eduardo Gutiérrez, escrita como folletín entre 1778 y 1880. El desempeño de 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.⁴⁴ Este es el año en que se llevan a cabo las elecciones para elegir al último presidente de la etapa de la organización nacional y cuyo resultado desencadenaría la revolución mitrista⁴⁵ de octubre y con su sofocamiento el traspaso de la presidencia de Sarmiento a Avellaneda, el que resolverá hacia el final de su mandato la pendiente cuestión capital. Como telón de fondo de todos 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,⁴⁶ entre tantas otras atribuciones de las que ya hemos dado cuenta.

⁴² Al respecto: Juan José Santos. *El Tata Dios. Milenarismo y xenofobia en las pampas*. (Bs. As.: Sudamericana, 2008).

⁴³ AGN. Sala X. 35-5-6.

⁴⁴ *Idem*.

⁴⁵ 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).

⁴⁶ “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.

Intentamos analizar la estructura policial en la campaña, lo que se torna imposible sin detenernos en la justicia de paz, la otra cara de esta moneda. Como ha quedado de manifiesto y conforme nos alejamos de la ciudad de Buenos Aires, el funcionamiento de esta justicia lega, pese a los múltiples intentos que se han expuesto más arriba, no va a presentar cambios sino hasta fines de la década del 70. En noviembre de 1876 se dictó una nueva ley de municipalidades para toda la provincia, que hasta el momento incluía a la ciudad de Buenos Aires, a las que se le dedica el título I, compuesto de siete capítulos, divididos en 85 e los 149 artículos que componía la *Ley Orgánica de las Municipalidades*. Nos queremos detener particularmente en el artículo 94 que es el que determina las atribuciones de las municipalidades de campaña en 39 extensos incisos. Nos nos interesan porque sean atribuciones nuevas, muchas de ellas ya las venía ejerciendo el juez de paz, ya sea como ejecutor de la justicia lega o como comisario de policía desde la década del 20, la novedad es precisamente que ahora habrá una municipalidad por encima de estas funciones que las controlará y arbitrará, aunque siga siendo el mismo juez comisario, como presidente de la municipalidad el que las ejerza. Las que décadas atrás eran consideradas claramente funciones de policía, o mejor dicho de la baja policía, ahora son municipales, siendo las policiales, ahora devenida en seguridad, solo un inciso en la extensa enumeración que a continuación proponemos a consideración y que abona nuestra hipótesis central de que el surgimiento de las municipalidades es una pieza clave para el surgimiento de la organización policial en la campaña de la provincia de Buenos Aires.

Capítulo III

De las atribuciones, deberes y facultades e la Municipalidades.

Art. 93. Corresponde á las Municipalidades el gobierno y direccion de los intereses exclusivamente locales del Municipio, de acuerdo con las prescripciones de la Constitucion y de la presente Ley.

Art.94. Son atribuciones Municipales:

1°. Establecer cárceles penitenciarias, asilos de correcciones y de menores y casa de trabajo, y decidir sobre todo lo relativo á la administración economica y régimen servicio de estas últimas.

El régimen y servicio de seguridad de los presos en las cárceles y penitenciarias, corresponde á la autoridad superior judicial del Departamento.

2°. Adoptar los medios y precauciones tendientes á evitar las inundaciones, incendios ó derrumbes-

3°. La reglamentación conveniente para garantir la exactitud de pesas y medidas.

4°. Intervenir en la construccion de templos y teatros y casas de diversion...

5°. Organizar y dirigir el servicio de policía de seguridad en el distrito, debiendo cuando fuesen requeridas, prestar su concurso para la ejecución de las medidas que en uso de las facultades constitucionales que le son propias, dictasen los poderes públicos de la Provincia.

6°. Las disposiciones concernientes á la limpieza general del Distrito y alumbrado público.

- 7°. *La desinfección del aire, de las aguas y de las habitaciones y propagación de la vacuna.*
- 8°. *La dirección y gobierno de los hospitales...*
- 9°. *La reglamentación de los establecimientos e industrias clasificadas de incómodos e insalubres...*
- 10°. *Dictar las ordenanzas convenientes para evitar el espendio y consumo de sustancias alimenticias que por su calidad ó condición sean perjudiciales á la salud.*
- 11°. *La conservación y reglamentación de los cementerios y de las inhumaciones y exhumaciones de cadáveres.*
- 12°. *La adopción de toda medida sanitaria para impedir ó cortar las epidemias...*
- 13°. *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.*
- 14°. *Auxiliar á los jóvenes pobres que puedan colgarse en establecimientos fabriles....*
- 16°. *Prevenir y reprimir los motines y reuniones tumultuosas en lugares públicos ó privados, la crueldad con los animales, la vagancia, la mendicidad y la prostitución...*
- 18°. *Vigilar los lugares de diversión, impedir la ebriedad, las querellas, las riñas, los combates de perros y gallos, las corridas de toros y en general todo desorden público...*
- 20°. *La formación del padrón de todos los habitantes del distrito con arreglo á o establecido en los artículos 58 á 63 de esta Ley...*⁴⁷

Dos años más tarde se crean doce *Comisarias de Campaña para el servicio de Policía Rural*,⁴⁸ cada una de ellas correspondiente a doce secciones en las que queda dividida la campaña, lo que constituye el primer intento por crear comisarías en la campaña desde el frustrado plan de 1857, que obviamente se va a completar con la estructura que se crea en la provincia a partir de la separación de las dos policías, y que consideramos da origen realmente a la creación de la policía de la provincia de Buenos Aires.⁴⁹

Como funcionaba una sola comisaría por sección, 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 siempre en cuenta que *Tanto el Comisario como los oficiales que le esten subordinados obedecerán las ordenes de los Jueces de Paz de su Sección, para la captura de malhechores, debiendo ponerlos á su disposición una vez efectuada...Deberán también...el Comisario así como los oficiales á sus órdenes, guardar la mas absoluta*

⁴⁷ Ley Orgánica de las Municipalidades, 1876. ROPBA. BCN. (el subrayado es nuestro)

⁴⁸ Instrucciones á que deben sujetarse las Comisarias de campaña para el servicio de Policía Rural. 1878. ROPBA. BCN.

⁴⁹ Debemos mencionar un reciente trabajo que da cuenta de la organización policial de la campaña de la provincia de Buenos Aires durante la década del 70: 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).

*prescendencia en los asuntos políticos y en los administrativos de las localidades.*⁵⁰

Estas medidas se complementaban muy bien con la recientemente sancionada Ley de Municipalidades y apuntaban precisamente a empezar a despejar esa maraña de funciones administrativas, judiciales y policiales que recaían en la figura de aquel mítico personaje.

En cuanto a las atribuciones de las partidas volantes que debían recorrer los partidos que componían su sección:

*Capturar todo desertor, vago, criminal y mal entretenido, así como cualquier sospechoso, obedecer las órdenes de los Jueces de Paz, en cuya jurisdicción se encontraren, para la persecución y captura de malhechores y ponerlos á su disposición..., Entregar los malhechores que tomen en sus rondas de policía á los Jueces de Paz en cuya circunscripción los hubieran tomado, Examinar los animales recién muertos y la legitimidad de la propiedad de los cueros vacunos, lanares y yeguarizos de los Establecimientos que les sean sospechosos, solicitándolos al efecto de los dueños ó encargados de ellos. En caso de resistencia, se pedira al Juez de Paz la orden de allanamiento de domicilio..., Trabar embargos en los casos á que dé lugar el desempeño de las funciones que les encomiendan por el inciso anterior y hacer sumarias informaciones, sometiendo con ellas á los culpables á los Jueces de Paz., Revisar las tropas de haciendas que encontráren en su tránsito y ver si las guías que llevan sus conductores corresponden á ellas, Perseguir las casas de juego, de cuya existencia tuviesen conocimiento y acudir á reuniones de carreras ú otras si la ocasión se les presentare en su servicio de rondas, Recorrer con preferencia el deslinde de los partidos y aquellos parajes en que habitualmente se refugian malhechores, Alternar sus movimientos de día con movimientos nocturnos, á fin de mejor sorprender á los criminales y según los conocimientos que adquieran sobre la existencia de estos..., Acudir á apagar incendios..., Proteger á cualquier persona que se vea en peligro..., Prestar auxilio á todo Alcalde ó teniente que lo requiriese....*⁵¹

Vemos como la policía comienza a deslindar sus funciones, a tornarlas más específicas y a convertirse en un brazo de la justicia de paz., de la que no solo depende, sino a la que debe informar con precisión de todos sus movimientos, al punto que se dispone que cada oficial y soldado integrante de las partidas volantes *debera llevar siempre consigo un ejemplar de estas instrucciones.*⁵²

Consideraciones finales

Con la creación de los juzgados de paz en la campaña hacia 1821, se monta una estructura que irá fortaleciéndose y adquiriendo poder a la par que funciones. Es una estructura que acompaña la creación de un orden político en la provincia de Buenos

⁵⁰ *Idem.*

⁵¹ *Idem.*

⁵² *Idem.*

Aires, en todas las etapas por las que esta atraviesa hasta 1880. A diferencia de la ciudad, capital de la provincia en el período que nos ocupa, la campaña no logra establecer una organización policial independiente de los juzgados de paz, por más que lo intente en algunas oportunidades. El juez, comisario, comandante y municipal, será la figura excluyente de la escena bonaerense hasta fines de la década del 70.

El Código Rural, es un paso importante ya que establece una legislación de fondo, aunque no siempre innovadora. Recién hacia 1878 aparece una organización que va a perdurar, bajo los auspicios de las innovaciones introducidas por las Ley de Municipalidades de 1876. Esta norma es un avance significativo ya que delimita claramente una serie de funciones administrativas, aunque el funcionario judicial, aún deba ser el encargado de ejercerlas. Por otra parte pone bajo la órbita de la municipalidad la responsabilidad del servicio de policía, entendiendo a esta como policía de seguridad. Si la comparamos con los viejos reglamentos de policía de la primera mitad del siglo XIX, vemos aparecer a la municipalidad asumiendo las funciones de la baja policía, o recuperando su sentido más antiguo en tanto *politeia* o gobierno o gobierno político de la ciudad.