

**TERCERAS JORNADAS NACIONALES DE HISTORIA SOCIAL**  
**11, 12 y 13 de mayo de 2011**  
**La Falda, Córdoba - Argentina**

**Mesa 5: Justicia, delito y violencia**

**Autor:** Alejandra Rico

**Inserción institucional:** Integrante del GEIPP (Grupo de Estudio de los Procesos Políticos. Instituto de Investigaciones Históricas Dr. Emilio Ravignani. UBA.). Investigadora.

Alumna del Doctorado en Historia. Universidad de San Andrés.

**Dirección institucional:** 25 de Mayo 225, 2° piso. CP: 1002. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

**Dirección particular:** [alejandra.rico.13@gmail.com](mailto:alejandra.rico.13@gmail.com)

**Título:**

**“Juez, Comisario y Presidente de la Municipalidad”. La policía de la provincia de Buenos Aires en el período de la organización nacional.**

**Introducción:**

El 3 de Febrero de 1852, es sin duda una fecha de singular importancia en el proceso que conducirá a la conformación de la Argentina como Estado Nacional, proceso en el que la provincia de Buenos Aires tendrá un papel esencial, pese a que se negará a ceder su autonomía al menos por una década más. El fin del régimen rosista no se tradujo en lo inmediato en la unidad de las provincias que conformaban la Confederación, fundamentalmente cuando en septiembre Buenos Aires se opone al Acuerdo de San Nicolás produciendo su secesión. La disputa por los recursos y el reconocimiento externo fueron el botín más preciado de este conflicto. Las batallas de Cepeda en 1859 y la de Pavón en 1861, son dos puntos de inflexión en la historia de esta interminable puja entre el estado de Buenos Aires y la Confederación, mientras se suceden presidentes, gobernadores y por supuesto Jefes de Policía. Finalmente entre 1862 y 1880, las presidencias de Bartolomé Mitre, Domingo Sarmiento y Nicolás Avellaneda consolidarán el proceso de la organización nacional, aunque no exentos de conflictos externos, la guerra de la Triple Alianza, e internos, como los alzamientos de los caudillos del interior, Varela y Peñaloza.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> BONAUDO, MARTA (comp.): Nueva Historia Argentina. Liberalismo, Estado y Orden Burgués. (1852-1880). T.IV. Sudamericana. Bs. As., 1999.

En este contexto, analizaremos algunas cuestiones propias de las funciones policiales en la campaña de la provincia de Buenos, a través de los Juzgados de Paz, depositarios indiscutidos de esas atribuciones desde las reformas rivadavianas, hasta las postrimerías del siglo XIX. Observaremos como a partir del proceso que da comienzo con la organización nacional, estos centros de poder judicial, político y administrativo, conservan, al igual que en el período anterior, sus funciones sobre la seguridad, pese a los intentos, muchas veces frustrados, por establecer comisarías de campaña. Los jueces de paz, reúnen atribuciones de la justicia lega, pero también detentan el cargo de Comisarios de Policía de Campaña: “juez y comisario”, tal cual aparecen en la documentación oficial a lo largo de casi todo el siglo XIX, y no exageramos si también advertimos que en muchos casos también son Comandantes del Fuerte de su jurisdicción. No podemos negar, sin embargo, que en esta etapa y conforme nos acercamos a los años ochenta, prospera la creación de Comisarías de Policía de Campaña, con atribuciones diferenciadas de los juzgados, lo que provoca en muchos casos problemas de competencias con los antiguos depositarios de estas atribuciones en la provincia.

Cabe una aclaración, y es lo que entendemos por policía en el siglo XIX, puesto que esta es mucho más que funciones de seguridad, es fundamentalmente orden municipal. Por eso la policía era atribución de los Cabildos hasta su disolución, porque estaba ligada a todo lo inherente al gobierno municipal y dentro de este, obviamente a la seguridad de bienes y personas. De esta manera podemos afirmar que en la campaña de la provincia de Buenos Aires, los jueces de paz, en tanto comisarios de policía, se tornaban funcionarios claves para la construcción de un orden estatal. Pero la situación viene a complicarse en este período con la creación de las municipalidades, agregando a nuestros “jueces comisarios” un título más, el de Presidente de la Municipalidad. Es sobre esto que queremos detenernos; en el profundo impacto que la creación de las municipalidades, tiene sobre una organización que hasta ese momento venía cumpliendo con las competencias propias del gobierno municipal, ya que entendemos que es a partir del afianzamiento de esta institución, que en la provincia de Buenos Aires, la policía puede desligarse de su más antigua acepción y tornarse en una fuerza de seguridad, algo más parecida a su imagen actual. Con este fin analizaremos la legislación que al respecto surge, desde un costado hasta ahora poco explorado, es decir, como la otra

cara de un proceso por el que a partir del deslindamiento de funciones y competencias, se traza el camino de la policía en su sentido contemporáneo.<sup>2</sup>

Aparece una copiosa legislación que modela el nacimiento de las municipalidades, que no solo se refleja en leyes provinciales, sino que también ocupa un lugar destacado en la Constitución de la Provincia de Buenos Aires, así como en las constituciones de los otros estados provinciales que surgen en la década del cincuenta. Su análisis puede aportarnos elementos fundamentales para seguir ese sinuoso camino por el que la policía se aleja de su significado originario como “politeia” o gobierno político de la ciudad y se acerca a su sentido contemporáneo, ligado a la seguridad. Creemos que más allá de las medidas tomadas desde el Departamento Central de Policía, durante estos treinta años, es el surgimiento de las municipalidades, lo que la acerca a su organización institucional moderna y le otorga la especificidad propia del sigloXX.

Como se ha adelantado, al promediar el siglo XIX, la policía de la provincia descansaba en la estructura conformada por los juzgados de paz, que prosperaban al ritmo que se extendían y multiplicaban los partidos de un territorio en permanente expansión territorial, ya que pese a la presencia desde 1821 de un Departamento de Policía en la ciudad de Buenos Aires y a los esporádicos intentos de crear Comisarías de Campaña, las funciones policiales volvían a recaer una y otra vez en estos versátiles funcionarios.<sup>3</sup>

No podemos concluir este apartado sin hacer al menos unas breves acotaciones con respecto a la otra fuerza que se constituye en este período, no provincial, sino nacional, el ejército. Como bien sabemos la consolidación de un ejército profesional y nacional es una ardua tarea, que recién se verá con algunos alcances en la década del sesenta.<sup>4</sup> Sin embargo aún más difícil es la tarea de sustraer a las provincias, después de tantas décadas de

---

<sup>2</sup> Otro costado de este proceso es la relación entre los jueces de paz y la reforma judicial, para abordarlo, recomendamos: YANGILEVICH, MELINA: “Crimen y Justicia en la frontera (Buenos Aires, 1852-1880). Tesis Doctoral. Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires. Tandil, Julio de 2007.

<sup>3</sup> Estas cuestiones han sido trabajadas en: RICO, ALEJANDRA: 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.

<sup>4</sup> “Puede parecer extraño que medio siglo después de iniciado el movimiento emancipador, y a pesar de la continuidad de los enfrentamientos armados y la guerra exterior, la organización del ejército se planteara aún como tarea pendiente. Hubo sin duda *ejércitos*: expedicionarios, libertadores de línea, custodios de fronteras interiores. Hubo también intentos orgánicos de establecer una institución militar permanente, como ocurrió bajo las presidencias constitucionales de Rivadavia y Urquiza. Pero hasta 1862, y a lo largo de todo el extenso período de guerras civiles, la conducción del aparato represivo fue un atributo compartido por el gobierno nacional y las provincias.” OSZLAK, OSCAR: La formación del Estado argentino. Orden, progreso y organización nacional. Ariel. Bs. As.,1997. ps. 104 y 105.

autonomía, del manejo de sus milicias. Estas fuerzas,<sup>5</sup> ya no militares, sino civiles constituyeron durante el siglo XIX, la base de sustentación de toda la estructura judicial y policial de la provincia de Buenos Aires,<sup>6</sup> pese a que en 1854 se creó la Inspección General del Ejército y Guardias Nacionales, con pocos alcances efectivos durante el gobierno de la Confederación.

### **Después de Caseros:**

Pico, Guerrico, Azcuénaga, Saenz Valiente, Peña, Estevez Seguí, Pillado y Cazón, son los nombres de la sucesión interminable de Jefes de Policía que desfilan por el Departamento Central en Buenos Aires, luego de producirse el derrumbe del régimen rosista. Obviamente, la fuerza no escapa a las avatares de la vida política de la provincia, pero aún pasarán algunos años hasta que se intente algún cambio significativo en su organización. Podemos decir entonces que, luego de producirse Caseros, las funciones policiales continuarán en la campaña, descansando sobre la figura del juez de paz, como venía sucediendo prácticamente desde la década del veinte. De manera que los partes de novedades, dirigidos al Jefe de policía, continúan a cargo del *“Juez de Paz encargado de la Comisaría.”*<sup>7</sup>

Más allá de una continuidad en la organización de la policía de campaña, la nueva coyuntura política va a impactar directamente sobre sus funcionarios, y esto se refleja en la documentación girada al Departamento de Policía situado en la ciudad de Buenos Aires. Así, el Juez de Paz y encargado de la Comisaría de Ranchos, se dirige el 7 de febrero al Jefe de Policía en estos términos: *“No habiendo recibido ordenes hasta ahora del nuevo gobierno me dirijo a V. S., á fin de que sirva comunicarme las que sean convenientes para el buen desempeño de mi empleo. Con motivo de no haber llegado aún ninguna fuerza del Ejército Libertador a este pueblo ni haber recibido nuevas órdenes, empiezan algunos malvados á desconocer toda autoridad y cometer atentados. Varios vecinos respetables me han suplicado que me dirija a V. S. pidiendo órdenes del Gobierno actual, para contener los desórdenes que quieren asomar con pretexto de que no hay ninguna Autoridad en este partido. Espero, que,*

---

<sup>5</sup> En relación a estas cuestiones en la provincia de Buenos Aires, recomendamos: CANSANELLO, CARLOS: “Las milicias rurales bonaerenses entre 1820 y 1830”. Cuadernos de Historia Regional. Universidad Nacional de Luján, 1998.

<sup>6</sup> Al respecto: RICO, ALEJANDRA: “Policías, soldados y vecinos. ¿Militarización o milicianización de la policías en la primera mitad del siglo XIX?”. Prólogos. Revista de historia, política y sociedad. Universidad Nacional de Luján, 2009.

<sup>7</sup> Tal es el caso, de San Isidro, Cañuelas, Pergamino, San Antonio de Areco, Camarones (Pila), Baradero, Morón, San Vicente, Conchas, Chivilcoy, Mar Chiquita, Chapaleufú, San José de Flores, Las Flores, Villa de Luján, Pilar, Ajó (Nogales), Matanza, Barracas, Salto, Lobería, Ranchos, Ensenada, Bahía Blanca, Dolores, Magdalena, San Fernando, Tapalqué, Arrecifes, etc. Partes de Campaña dirigidos al jefe de Policía entre Mayo y Diciembre de 1852. Archivo General de la Nación (en adelante AGN). Sala X. 33-8-2.

*V. S. se servirá comunicarme con la brevedad posible las intenciones ú ordenes convenientes para evitar los insultos, los robos y demás atentados contra la tranquilidad pública.*”<sup>8</sup>

Como era de esperarse son muchos los jueces de paz y tenientes alcaldes que son relevados de sus puestos a los pocos días de producirse Caseros: *”El juez de paz infrascripto tiene el honor de poner en conocimiento de Ud de haber llegado a este destino en el que no he encontrado ninguna novedad, ocupandose de tomar todas las medidas necesarias para la conservación del orden publico, recogiendo al mismo tiempo algunas armas...”*<sup>9</sup> Las armas en poder de los vecinos es un tema que preocupa y ocupa a estos funcionarios durante algún tiempo, por lo que es frecuente encontrar entre la documentación oficial, planillas con el detalle del armamento secuestrado en sus distritos. Otra cuestión de fundamental importancia que será central para el desempeño de los jueces comisarios de algunos distritos, es el peligro de malones que se desata a partir de la desaparición de la escena de Juan Manuel de Rosas, y una suerte de retraimiento que se produce en la política indígena de la provincia. Es por ello que el 25 de Abril de 1852, el Jefe de Policía Manuel Guerrico emite la siguiente nota para el juez de paz de Navarro: *“Habiendo sido invadida la campaña del Sud por los indios bárbaros, EL Gobierno que no omite medio de poner a cubierto la vida y las propiedades de los habitantes, ha dispuesto salga inmediatamente una fuerza militar que los castigue de muerte, les prive de lo que hubieren robado, é impida repetir tales depredaciones. Pero como las marchas que hagan estas tropas deben de ser rápidas, a fin de alcanzarlos y escarmentarlos antes de que lleguen a sus guaridas, se hace presiso que poniendo U toda su actividad y su conocimiento reúna el número mayor de caballos de su partido y los ponga a disposición del Coronel Don Ramón Bustos...”*<sup>10</sup> Notas del mismo tenor se repiten para otros jueces de paz de la campaña, cuyos distritos son víctimas de estos ataques. Más aún, en muchos casos deben además de auxiliar a las fuerzas militares, reunir y conducir tropas formadas por vecinos de sus propios partidos.

Más allá de las novedades que la convulsionada vida política bonaerense trae para estos veteranos funcionarios, sus actividades continúan desarrollándose dentro del marco de competencias habitual, tal como lo hemos planteado en el apartado anterior. De hecho periódicamente envían al Jefe de Policía un *“Parte de Nobedades”*, acompañado por una *“Lista de Revista”* de la Comisaría a su cargo: *“El infrascripto Juez de Paz tiene el honor de elevar a manos de V. S. el parte de las nobedades, ocurridas en esta seccion en todo el mes*

---

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

<sup>9</sup> Nota del juez de paz de Exaltación de la Cruz, al Jefe de Policía Blas José Pico, del 10 de febrero de 1852. AGN. Sala X. 33-8-2.

<sup>10</sup> AGN. Sala X. 33-8-2.

anterior al de la fecha, al que también son adjuntas, las listas de revista de la partida al cargo de este juzgado...”.<sup>11</sup> Estos partes constan de diferentes secciones en las cuales se consignan los hechos ocurridos en referencia a delitos y multas fundamentalmente; revelándose así que las competencias policiales y municipales permanecen unidas en la figura del mismo funcionario, tal como señalamos más arriba.

### **La Municipalidad:**

*“Hay pocos objetos tan dignos de interés en apreciación de la política seria, como el poder antiguo de la Municipalidad: En todas partes se le ha hallado establecido, naciendo por sí mismo de las costumbres, de los hábitos y de las necesidades de toda reunión considerable de hombres en un lugar determinado. Cuando se encontraron muchos pueblos organizados fue posible al legislador ó al guerrero imponerles el Gobierno político y constituir de ellos una Nación...”*

*En la composición de un Estado entra el poder Municipal, y la ciudad bajo que para las mismas relaciones que para la organización del Municipio y de la sociedad, entra el poder paternal y la familia. Esta cadena continúa, tiempo ha que entre nosotros se había roto desgraciadamente; pero la misma Ley que estinguó el Ilustre Cabildo y Ayuntamiento de la primera Ciudad de Buenos Aires, reconoció y reservó para tiempo oportuno, la reconstrucción de la municipalidad, bajo bases más análogas al sistema representativos en que debíamos vivir.”<sup>12</sup>*

De esta manera se refiere a los beneficios del régimen municipal, el Decreto que nunca se concretó, del gobierno de la Confederación a cargo de Justo José de Urquiza, pero que expresa claramente el rol que se le asigna a esta institución en la conformación del estado nacional. La creación de la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, debería esperar aún hasta comienzos de 1856, debido a los conflictos políticos por los que está atravesada la primera década posterior a Caseros. De esta manera, será el Departamento de Policía el que continúe al frente de todo lo atinente a las cuestiones municipales.

Nos animamos a decir que la municipalidad es la gran protagonista de la organización nacional,<sup>13</sup> si nos basamos en el mismo texto de la Constitución de 1853, que en su artículo

---

<sup>11</sup> Idem

<sup>12</sup> Decreto de Justo José de Urquiza del 2 de Septiembre de 1852, creando la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires. Registro Oficial de la República Argentina, (en adelante RORA). Biblioteca del Congreso de la Nación, (en adelante BCN)

<sup>13</sup> Sobre el tema específico de las municipalidades, hemos consultado: TERNAVASIO, MARCELA: Municipio y Política, un vínculo histórico conflictivo. Tesis de Maestría. FLACSO. Bs. As., 1991. ABÁSULO, EZEQUIEL: “Elementos tocquevilleanos en la formulación de proyectos políticos concretos: La génesis del

5°, expresa claramente que *“Cada provincia confederada dictará para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano, de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional; y que asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria gratuita.”* Pero son las Constituciones provinciales las que obviamente abundan mucho más en estas cuestiones; comenzando con la propia Constitución de la provincia de Buenos Aires de abril de 1854, que advierte en su artículo 170 que *“El régimen municipal será establecido en todo el Estado. La forma de elección de los municipales, las atribuciones y deberes de estos cuerpos, como lo relativo a sus rentas y arbitrios, serán fijados en la ley de la materia.”*

Por aquellos años, otras provincias también redactan sus propias cartas magnas, e incluso logran explayarse aún más sobre lo que por el momento parece la piedra fundamental de cualquier ordenamiento político. La de la provincia de Santa Fé, por ejemplo, se comprometía en su artículo 60 a establecer *“... á la mayor brevedad posible en todos los departamentos de la provincia, la institución de las municipalidades, cuyo régimen será materia de una Ley orgánica, donde se determinarán sus atribuciones y objetos.”* Santiago del Estero le dedica todo un capítulo al Régimen Municipal: *“... En cada departamento de la provincia se establecerá un Cuerpo Municipal... Las atribuciones de la Municipalidad son: 1° Fundar escuelas primarias: 2° Vigilar los establecimientos de beneficencia y de utilidad pública: 3° Atender al ornato, salubridad, caminos, puentes, etc: 4° Crear rentas para su tesoro con aprobación de la Legislatura: 5° Presentar al Ejecutivo proyectos de mejora y representar las necesidades de su Departamento...”*

También la Constitución de Tucumán le dedica buena parte de su articulado: *“Artículo 69°: Son ramos del poder municipal; el establecimiento de escuelas primarias, hospitales y otras obras de beneficencia, la apertura y mejoramiento de caminos vecinales, y la construcción de puentes y calzadas, la policía de salubridad y ornato, las plazas de abasto, de víveres, la distribución de aguas públicas, para uso doméstico y de labranza...”* y avanza sobre cómo esta debe sustentarse en el artículo 70: *“El tesoro municipal se compone de los derechos que la Municipalidad imponga sobre el uso de las obras Municipales, excepto las de beneficencia que son esencialmente gratuitas, de las rentas conocidas con el nombre de propios o arbitrios, y otras que le acuerde la Ley.”*

---

municipalismo en la Argentina decimonónica.” *Investigaciones y Ensayos*, Academia Nacional de la Historia. N° 53 y RECALDE, ARITZ: *Autonomía o autarquía en las Municipalidades Bonaerenses*. Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín, 2008.

Entre otras provincias que dictan su Constitución hacia 1856, San Juan lo hace, otorgándole al “... Poder Municipal...” las siguientes atribuciones: “...Artículo 61º: Se establecen la Municipalidades ó Cabildos en la forma, extensión, límites y atribuciones judiciales, administrativas y económicas que le designe una Ley especial que dicte el Congreso de la Provincia.

*Artículo 62!:* La Ley de las Municipalidades deberá dictarse sobre las bases siguientes:

1. *Independencia del Poder Municipal en sus funciones.*
2. *Su estención á todo el territorio de la provincia, debiendo haber en cada cabeza de Departamento una junta comunal, compuesta cuando menos, de tres vecinos, sin perjuicio de los agentes ó auxiliares que tendrá cada cuartel, distrito o partido donde la población lo exija.*
3. *La elección de los municipales...*
4. *La acción directa y exclusiva de la Municipalidad en los ramos de instrucción primaria, establecimientos de beneficencia y caridad, en los de policía, orden, moralidad, salubridad, y ornato público de las poblaciones; en la construcción de caminos, puentes y posadas ó postas; en el nombramiento de Jueces de Paz y justicia preventiva...”*<sup>14</sup>

Simplemente queremos señalar algunos ejemplos más allá de la provincia de Buenos Aires, ya que sin entrar en la discusión teórica que subyace detrás del surgimiento del régimen municipal en la Argentina, debemos destacar la centralidad que este proceso tuvo para a construcción del estado nacional, y por supuesto para la construcción de un orden político en nuestra provincia. Los alcances de este trabajo, solo pretenden tomar algunos de sus aspectos, ya que como hemos advertido más arriba, la municipalidad y la policía están indisolublemente unidas durante buena parte del siglo XIX, aunque a partir de su segunda mitad, ambas caras de esa misma moneda, comiencen a esbozar signos de querer separarse.

### **Las Municipalidades de la Campaña de la provincia de Buenos Aires:**

Arriba mencionamos el artículo 170 de la Constitución de la provincia de Buenos Aires, por el que se asumía el compromiso de dictar una Ley de Municipalidades, que se concretaría con su sanción, finalmente en Octubre de 1854.

Es una Ley para toda la provincia, de manera que en su primera parte crea la anteriormente malograda municipalidad de la ciudad de Buenos Aires con sus autoridades,

---

<sup>14</sup> Constituciones provinciales de Santa Fe, Santiago del Estero, Tucumán y San Juan. 1856. RORA. BCN.

miembros y divisiones en Parroquias; estableciendo comisiones de seguridad, higiene, educación, obras públicas y hacienda. A partir del artículo 57, comienza la parte que más nos interesa, la que determina que *“El régimen económico y administrativo de cada uno de los Partidos de Campaña, estará a cargo de una Municipalidad compuesta del Juez de Paz y cuatro propietarios vecinos del distrito...”*<sup>15</sup> En artículos subsiguientes vemos aparecer el delineado fundamental de la organización municipal de la campaña:

*“Art. 61. El Juez de Paz será nombrado por el Gobierno á propuesta en terna por la Municipalidad.*

*Art. 62. Al principio de cada año se hará la renovación del Juez de Paz y de dos miembros y un suplente de la Municipalidad, previa elección y nombramiento prescriptos en los artículos anteriores.*

*Art. 63. Los deberes de la Municipalidad, serán: promover y consultar los intereses materiales y morales del partido, con absoluta prescindencia de los intereses políticos. Por consecuencia propondrá cuantas medidas considere conducentes al mejor orden, seguridad y prosperidad del Partido. A la recta y pronta administración de justicia. **A la policía en todos sus ramos.** A la instrucción pública. Establecimientos de Beneficencia. Al culto divino. A la creación y administración de las rentas municipales, y de toda obra costada por sus fondos...El Juez de Paz es el único conducto para comunicarse la Municipalidad con las autoridades y con los demás Jueces de Paz de los otros partidos del Estado y gefes militares establecidos en ellos. Presidirá la Municipalidad y la convocará á sesiones ordinarias y extraordinarias, ó cuando lo pidan los miembros de la Municipalidad. Cuidará de la ejecución y observancia de los reglamentos municipales.”*<sup>16</sup>

Obviamente, la existencia de una Ley no garantiza de manera inmediata su cumplimiento, ya *“...Que á pesar de la convicción de que a este respecto se ha hallado el Gobierno, una serie sucesiva de acaecimientos que son notorios, le á estorbado el dar cumplimiento á lo mandado...”*,<sup>17</sup> a lo que sigue una explicación de lo necesaria de la aplicación de una Ley que tuviere como objetivo fundamental el ordenar la campaña a través de la institución municipal, pero que fundamentalmente en los distritos de más al sur, y teniendo en cuenta el desguarnecimiento que en la frontera trajo, la desaparición de Rosas de la escena política, es de casi imposible ejecución. Es que una legislación de tamaña

---

<sup>15</sup> Ley de Creación de la Municipalidades de 1854. Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires, (en adelante ROPBA). BCN.

<sup>16</sup> Idem.

<sup>17</sup> Decreto del 22 de Noviembre de 1855. ROPBA. BCN.

trascendencia, se tomará su tiempo para acomodarse a una provincia, en permanente mutación.

Por ello se establece el Reglamento para las Municipalidades de Campaña de 1856, que precisamente reglamenta la ley de 1854. Dice en su artículo 9º: *“El que ejerza las funciones policiales podrá dirigirse con el mismo objeto, por ahora, al Gefe de Policía, y después de que la Municipalidad de la Capital se halle instalada, a las respectivas Comisiones que ella organice.”*<sup>18</sup> Recordemos que ya vimos como se conformaban las comisiones en los capítulos referidos a la Municipalidad de la ciudad de Buenos Aires, que en Abril de 1856, recién comienza a dar sus primeros pasos en cuanto a su funcionamiento, desligando al Departamento de policía que desde la desaparición del Cabildo en Diciembre de 1821, venía ocupándose de todo lo relativo al régimen municipal.

De manera que hacia 1856 comienzan a definirse la creación de las municipalidades en la provincia de Buenos Aires, y simultáneamente con ello aparece la figura del Presidente de la Municipalidad, que como anticipamos, recae en la persona del juez de paz. Estos jueces comisarios, serán ahora también los responsables del gobierno municipal en la provincia de Buenos Aires.<sup>19</sup> De todas maneras, una nueva reforma no se haría esperar y el 6 de Julio de 1857, la Legislatura de la provincia intenta a través de una Ley, crear toda una estructura dedicada a atender las cuestiones propias de la policía, dividiendo el territorio provincial en ocho Prefecturas y nombrando Comisarios en todos los distritos, para separar definitivamente esta figura de la del juez de paz.

Esta organización con sus ocho prefecturas y sus veinticinco comisarías, se va a expandir territorialmente por todos los rincones de la provincia, generando gran confusión a la hora de definir responsabilidades con respecto a los juzgados de paz. Una vez acomodados en sus comisarías, estos flamantes funcionarios debieron lidiar con la falta de recursos para el buen desempeño de sus tareas, además del recelo de quienes hasta ese momento se habían encargado de las mismas. La figura de la municipalidad, más allá de seguir por un buen tiempo subsumida en el cargo del juez de paz, representa un permanente motivo de fricción entre las autoridades de los partidos que aún no tienen directivas demasiado claras en cuanto a sus atribuciones. El destino de las multas que cobran los comisarios es un claro ejemplo de ello, en tanto que el dinero recaudado debe quedarse para la municipalidad o debe ser girado al Departamento de Policía: *“Se ha recibido en esta Prefectura con los 200\$ de su referencia;*

---

<sup>18</sup> Reglamento de Municipalidades de Campaña de 1856. ROPBA. BCN.

<sup>19</sup> Cabe destacar, que el cargo de juez de paz, continuaba siendo elegido, como en las décadas anteriores, por el gobierno provincial. En esta etapa se realiza a partir de una terna que envía la corporación municipal, una suerte de concejo deliberante, que si es elegida a partir del mecanismo eleccionario de la provincia.

*los originales y la copia autorizada de la razon de multas municipales impuestas por el Comisario de la 8ª seccion de campaña remitidas á este Departamento General con fecha 5 del pasado mayo, á efectos de que sean pasados los fondos á la Municipalidad respectiva. La remision de ese dinero se hizo en uno de los dias de aglomeración de despacho, y aun cuando el Oficial 1ª aun no tenia la practica del diverso destino que tienen esas entradas, luego que la Prefectura le recibe...por falta de tiempo de las disposiciones que prescriben los procedimientos en el Reglamento é Instrucciones. Procurando conocer la practica por el archivo y no hallando datos que lo ilustren en cuanto á los fondos; en cuanto á la razon de las multas, cree el infrascripto que, pasandolas originales con oficio de remision, se cumple con toda exactitud, el articulo 8ª de las Instrucciones para las Comisarias de Campaña, pero en adelante se transcribiran a los efectos del citado art. 8ª cuando solo sean razon de multas municipales las que se remitan por las comisarias... ”.*<sup>20</sup>

El 10 de noviembre de 1859, finalmente se firmó el Pacto de San José de Flores, por el que Buenos Aires se declaraba parte de la Confederación jurando su Constitución Nacional, no sin antes proponer algunas reformas. A los pocos días, el 14 de noviembre, por un Decreto provincial, cesarán en el cargo los prefectos y los comisarios, reasumiendo los jueces de paz sus antiguas atribuciones.<sup>21</sup> Este no fue el único intento por crear comisarias de policía en la campaña, pero si fue el único orgánico, hasta los años ochenta del siglo XIX. A partir de su disolución lo que hallaremos son creaciones individuales, según vayan surgiendo las necesidades en los distintos distritos de la provincia.

Volviendo al profundo impacto que la creación de municipalidades tiene, creemos que es necesario detenernos en un aspecto en particular, ya que es ilustrativo de las consecuencias que provoca. Nos referimos específicamente al cobro y destino de lo recaudado por multas, impuestos y patentes. Tengamos en cuenta que hasta ese momento esa era tarea excluyente de los juzgados de paz, en tanto jueces, o comisarios de policía, según correspondiere y según correspondiere también, esos dineros eran girados al ejecutivo provincial o al Departamento de Policía. Con la creación de la Municipalidades, buena parte de lo recaudado quedará en manos de las mismas para su sostenimiento.

Por la Ley de creación de 1854 en su “*art. 70. Las Municipalidades propondrán á la Cámara de Representantes, por conducto del Poder Ejecutivo, las rentas y contribuciones*

---

<sup>20</sup> Nota del Prefecto de San Nicolás al Jefe de Policía, Febrero de 1858. AGN. Sala X. 33-11-8.

<sup>21</sup> Así el nuevo jefe de policía Rafael Trelles recibe una nota del juez de paz de Dolores por la que le comunica: “...que habiendose hecho cargo en este juzgado de las funciones que pertenecian á la Comisaria de Campaña de esta seccion, según lo ordena el Superior Gobierno en su Acuerdo con fecha 14 del corriente, se hace necesario que V S se sirba remitirle á la brevedad que le sea posible, algunos Pases ó Pasaportes impresos y el Registro Oficial desde el año de 1857 hasta la presente fecha.” AGN. Sala X. 34-1-4.

que consideren convenientes establecer en su Partido para los gastos del servicio público, y para toda obra de utilidad local...” declarando a continuación, como rentas municipales: “... El derecho de corrales para el abasto del Partido; Las multas que el Juzgado de Paz imponga, con arreglo á las disposiciones vigentes; Los derechos de peaje y pontazgo establecidos, ó que se establezcan en lo sucesivo; El producto de las ventas de solares de propiedad pública; El Canon enfiteútico que paguen con arreglo á la Ley, los terrenos públicos destinados a egidos en cada pueblo de campaña; Veinte pesos por cada guía que espida el juzgado; Cincuenta pesos por único derecho por la visita anual é inspección de pesas y medidas de las casas de negocios; El diez por ciento del producto de la Contribución Directa que paguen los capitales existentes en el Partido, cuya recaudación é inspección corresponde á la Municipalidad respectiva; Los edificios que se construyan en los pueblos de campaña, pagarán por único derecho cien pesos por cada solar que sea delineado...”; aclarando en el artículo 73° que “... Mientras las rentas municipales no alcancen á cubrir los gastos que demande el servicio del Partido, el tesoro general del Estado proveerá las cantidades que falten para cubrir el presupuesto de cada distrito.”<sup>22</sup> Vemos aparecer por aquellos años abundante legislación, complementando la anterior, como por ejemplo: “Quedan autorizadas las Municipalidades de campaña, para establecer el alumbrado publico de sus respectivos pueblos, cobrando el impuesto en la forma siguiente: las casas de familia pagaran un peso mensual. Las casas de comercio pagaran cinco pesos mensuales.”<sup>23</sup>

En cuanto a las patentes, en 1861 se establecerá con claridad a que bienes y servicios les corresponde su pago: “los coches, galeras, volantas y demás carruajes de paseo ó diligencias, ya sean de uso particular ó de alquiler; cada mesa de billar y los juegos ó canchas de pelota ó bolos; los mercachifles o buhoneros y las pulperías ambulantes; los circos de gallo; fijando además que “El producto de las patentes, así como el de las multas que se impongan corresponderá á las respectivas municipalidades de ciudad y de campaña.”<sup>24</sup>

Lentamente comienza a esbozarse en la campaña, toda una organización administrativa que tiende a apoyarse en las bases creadas décadas antes por las reformas rivadaviana, pero también a partir de una catarata de Leyes, Reglamentos y Decretos, propios de la etapa de codificación que acompaña la organización del estado nacional. Claro que desde las propias municipalidades también se emiten ordenanzas, por lo que en Septiembre de

---

<sup>22</sup> Ley de creación de las Municipalidades de 1854 ROPBA. BCN.

<sup>23</sup> Julio 22 de 1858. ROPBA. BCN.

<sup>24</sup> Patentes, 1861. ROPBA. BCN.

1864, el ejecutivo provincial emite una Circular “*Á las Municipalidades de Campaña para que remitan al Gobierno copia de todas las ordenanza que hayan dictado desde su creación hasta la fecha, y de las que en adelante dictare.*”<sup>25</sup>

Para tener una idea de la envergadura de este proceso en la provincia, tomemos en cuenta que a la par que se ordena administrativamente un territorio de antigua ocupación, los distritos del sur de la provincia comienzan a ser objeto de preocupación por parte de las autoridades que hacia 1865 aprueba el proyecto de división “*...de la Campaña al exterior del Río Salado...en veinte y siete Partidos...Queda el P.E. autorizado para designar el nombre de los Partidos nuevamente formados, creando los funcionarios indispensables para su administración, en la forma adoptada por los demás Partidos actualmente existentes.*”<sup>26</sup>

Fundamental para nuestros propósitos es destacar que hacia 1862, se le encarga a Adolfo Alsina la confección de un Código Rural para la provincia. Recordemos que por aquellos años, la policía de la campaña, además de estar a cargo de los jueces de paz en las distintas jurisdicciones, tiene una dependencia administrativa del Ministerio de Gobierno. También ocurre lo mismo con la de la ciudad a partir del Departamento de Policía, hasta que en 1864, por la Ley de Compromiso, esta, al igual que la Municipalidad de Buenos Aires, pasa a depender del Poder Ejecutivo Nacional, aunque por poco tiempo, ya que en 1867, finaliza el plazo de la mencionada Ley y el gobierno nacional, vuelve a convertirse en huésped de la provincia. Simplemente nuestra intención es no perder de vista el contexto de permanentes cambios políticos que se viven en aquellos años. Volviendo al Código Rural, este se sanciona el 31 de Octubre de 1865 y tal como afirma en su primer artículo es el conjunto de las disposiciones referentes a las personas y a la propiedad rural.<sup>27</sup> Nos interesa particularmente este Código porque “*...declara y consagra: los derechos y libertades de las que disfrutaban las personas rurales, y la propiedad rural; las restricciones y cargas que a favor de derechos o de un tercero, ó del interés general, las afectan: las prescripciones referentes á solo las estancias, ó á solo las chacras, las comunes á unas y otras, y las disposiciones concernientes á la Policía de campaña en general.*”<sup>28</sup>

En su Título cuarto se ocupa de la Policía Rural: “*Art. 285. En la Campaña, la Policía, sin perjuicio de sus funciones generales, relativa á aquellas faltas, delitos y crímenes*

<sup>25</sup> Circular del 9 de Septiembre de 1864. ROPBA. BCN.

<sup>26</sup> División de la Campaña al exterior del Salado. 1865. ROPBA. BCN.

<sup>27</sup> “*Art. 2. Persona rural, es el dueño, ó arrendatario, ó poseedor, ó principal administrador de un establecimiento de campo, que resida habitualmente en él, é igualmente sus dependientes ó asalariados.*

*Art. 3. Propiedad rural, es la que consiste en bienes raíces, muebles ó semovientes existentes ó radicados en estancias, chacras, quintas ó pueblos de la campaña, ó bien establecimientos, ó industrias especiales.*” Código Rural, 1865. ROPBA. BCN.

<sup>28</sup> Idem. El subrayado es nuestro.

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. Art. 286. Sus objetivos son siempre proteger los derechos, las personas, y las propiedades, previniendo, vigilando y algunas veces castigando. Art. 287: **La Policía Rural, como la general, es ejercida por ahora por los Jueces de Paz en su calidad de Comisarios.**<sup>29</sup> Cómo desde hace décadas, los dos cargos unidos en la figura del mismo funcionario. Y desde hace décadas también y tal cual vienen estableciendo los Reglamentos de Policía de Campaña, al menos desde el de 1822, regulando en todo lo concerniente al uso de armas, juegos de azar, bebidas, tiendas y pulperías, pero fundamentalmente sobre la vagancia, al cual le dedica la Sección Tercera: “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.”<sup>30</sup> Como en aquel Decreto de Rivadavia de abril de 1822 en el que se le otorgaba a la policía la facultad de reclutar “los vagos al servicio de las armas ó á los trabajos públicos”<sup>31</sup>; o tal cual figuraba en el propio Reglamento de Policía de Campaña vigente desde ese mismo año: “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.”<sup>32</sup> La persecución de la vagancia continúa apareciendo como una tarea que ocupa y preocupa a la policía de campaña, hasta finales del siglo XIX, aunque en el marco de situaciones mucho más complejas, puesto que ahora los jueces de paz, no solo persiguen la vagancia, sino que además deben demostrarla; así en una Circular del Ministerio de Gobierno de la provincia, girada a los jueces de paz en Agosto de 1869 puede observarse lo siguiente: “Resultando algún individuo como vago de la sumaria que el Juez de Paz le forme, cuando haya precedido denuncia, ó el hecho sea notorio, y aprehendido que sea, debe ser sometido á un Juri compuesto del mismo Juez de Paz y de dos Municipales ó de dos Alcaldes á falta de aquellos. El Juri debe oír al mismo acusado verbalmente, ó al defensor que él quiera nombrar; debe recibir las pruebas que lo acusan, ó que le sirvan de descargo, oyendo á los testigos que se presentan; y finalmente, pronunciar la sentencia que o absuelva, o que lo condene como tal vago, á los tres años de servicio á las

---

<sup>29</sup> Idem.

<sup>30</sup> Idem.

<sup>31</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. p. 332,333.

<sup>32</sup> ROMAY, FRANCISCO: Historia de la policía Federal Argentina. Biblioteca Policial. Bs. As., 1964. ps. 135/9.

*armas que la ley citada establece.*”<sup>33</sup> Por supuesto la citada Ley es el propio Código Rural, pero además de este, el Reglamento de Policía de 1868, lo reafirma en su artículo 77. Es una sociedad que está construyendo un estado burgués, pero que sigue ligada en muchísimos aspectos a cuestiones de antiguo orden. No podemos abundar mucho más en esto pero nos parece importante detenernos en la legislación sobre la vagancia, ya que esta recorre todo el siglo y su persecución se erige como una de las funciones policiales por excelencia, aún cuando en los ochenta empieza a aparecer una policía mucho más definida y parecida a su acepción contemporánea.<sup>34</sup>

### **La Policía:**

Buscamos en este complejo contexto político a la policía de la provincia de Buenos Aires y creemos que la aparición de las municipalidades facilita este proceso, brindándole especificidad, aún cuando sus funciones continúen unidas aún a las tareas del juez de paz. El proceso de codificación que se da en estos años, en el que hemos destacado el Código Rural y una serie de leyes, decretos y reglamentos complementarios, nos ayudan a verla emerger de su sentido más antiguo y más amplio. Pese a que el intento de 1857 de creación Prefecturas y Comisarías de Policía, fue de corta duración, vemos en los años sucesivos prosperar la creación de Comisarías de Campaña, separadas de los Juzgados de Paz. En pocas palabras, conforme avanza la municipalidad, se afianza la organización de la policía en la campaña.

El Reglamento General de Policía de 1868, es un paso importante elaborado bajo la presidencia de Domingo Faustino Sarmiento. Su objetivo es organizar *“La Repartición de Policía creada por la Ley de 24 de Diciembre de 1821...”*<sup>35</sup>, desde el mismo Departamento de Policía situado en la ciudad de Buenos Aires, y su injerencia en la propia ciudad, hasta las Comisarías de Tablada en lo que se refiere a la campaña. Entre sus fundamentos cabe destacar: *“El Proyecto de Reglamento que presento, no va acompañado de un antecedente de comparación, para demostrar cuales son las reformas que se inician, y modificaciones que se introducen, porque en el Departamento de policía, no he encontrado documento alguno que acredite haberse formulado alguna vez, un trabajo de esta naturaleza. Faltándome un punto de indicación tan importante, para interpretar el carácter de organización á que debía*

---

<sup>33</sup> Circular del 16 de Agosto de 1869. ROPBA. BCN.

<sup>34</sup> “A la vez, el término vago, calificaba delictivamente a los dos prototipos de la marginalidad social, a los indios y a los gauchos. Ambos tenían algo en común, vagaban; no podían ser controlados por los poderes públicos; no acataban la autoridad y por ello tampoco servían para legitimarla.” CANSANELLO, CARLOS: De Súbditos a Ciudadanos. Ensayo sobre las libertades en los orígenes republicanos. Buenos Aires 1810-1852. Imago Mundi. Bs. As., 2003.

<sup>35</sup> Reglamento General de Policía de 1868. ROPBA. BCN.

*subordinar la forma reglamentaria, recurrí a deducir este conocimiento de los hechos que la práctica le hubiera autorizado en sus procedimientos más constantes, y siento decirlo, que tampoco pude obtener el resultado que deseaba. La Repartición de Policía, creada hace cerca de medio siglo, para cumplir las funciones del extinguido Cabildo, se ha mantenido en embrión hasta nuestros días, esperando tal vez para manifestar sus formas oficiales, cumplimiento de la promesa vigente, que sobre designación de atribuciones le hiciera al nacer, el Poder Ejecutivo de aquella época. Y es así como retrogradando al punto de partida, para ilustrarme en el examen y aún en la tradición de los actos pasados, he llegado a desorientarme más, al encontrar que **una creación tan informe hubiera estado revestida de facultades tan ilimitadas, que á no constar de documentos auténticos, dediciones que llevan su sello, se juzgarían inverosímiles.** De tal estado no podía inferirse réjimen alguno regular, sino una absorción monstruosa de poder absolutamente centralizado, y con destino á pesar sobre el pueblo en bien ó mal, según la índole del mandatario que le cupiera en suerte ejercerlo.*<sup>36</sup>

De todas maneras y pese a lo extenso del reglamento, el funcionamiento de la policía de campaña, aún continúa siendo un terreno poco formalizado por una legislación y que más bien se va organizando por los requerimientos de una provincia en permanente expansión; así en Enero de 1870, se crean por ejemplo, “Comisarías de Policía y de Tablada en Pergamino y Tapalqué, y en el Pueblo “Mercedes” de Patagones.”<sup>37</sup> Se crean Comisarías, pero en la mayoría de los casos, las policía de campaña continúan siendo personal y partida asignados en cada distrito al juez de paz a su cargo. Tal es el caso de la de Alvear, General Lavalle, Ayacucho, Arrecifes, Azulo, Balcarce, Bahía Blanca, Baradero, Barracas al Sur, Belgrano, Bragado, Cañuelas, Carmen de Areco, Castelli, Chacabuco, Chascomús, Chivilcoy, Conchas, Dolores, Ensenada, Exaltación de la Cruz, San Andrés de Giles, Juarez, Junín, Las Heras, Carmen de las Flores, Lobería, Lobos, Lomas de Zamora, Villa de Luján, Mar Chiquita, Magdalena, Mercedes, Merlo, Monte, Monsalvo, Moreno, Morón, Necochea, Navarro, 9 de Julio, Patagones, Pergamino, Pila, Pilar, Quilmas, Ramallo, Ranchos, Rauch, Rojas, Saladillo, Salto, San Adrés de Giles, San Fernando, San José de Flores, San Justo, San Isidro, San Nicolás de los Arroyos, San Pedro, San Martín, San Vicente, Tandil, Tapalqué, Tordillo, Tres Arroyos, Vecino, 25 de Mayo y Zárate.<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Idem.

<sup>37</sup> Creación de Comisarías de 1870. ROPBA. BCN.

<sup>38</sup> Según consta en el “Acuerdo. Organizando definitivamente las partidas de Policía de campaña”. Idem.

En el tradicional mensaje de apertura de las Sesiones Ordinarias de 1870, el Ejecutivo provincial define a la policía como “...*todo lo que interesa al bienestar habitual y á la seguridad del pueblo; y así su dominio es tan extenso cuanto son los múltiples intereses con los que se relaciona. Grandes recursos se necesita, por tanto, para dar á su personal toda aquella extensión que es indispensable para que su acción se sienta inmediatamente en todos los puntos de una población tan grande como la nuestra, y algunas disposiciones que hagan eficaz la protección que debe á todo interés lejítimo, una vez que se encuentre agredido.*”<sup>39</sup> De manera que aún y pese a los intentos, poco ha cambiado, fundamentalmente en la concepción que las máximas autoridades provinciales tienen al respecto.

En 1876, se sanciona Ley Orgánica de las Municipalidades y como es de esperar en la medida en que ha crecido y complejizado la provincia desde la primera Ley dos décadas atrás, han crecido y se han complejizado, las funciones, atribuciones y todo lo concerniente a la organización municipal. Entre las múltiples atribuciones que se enumeran en dicha legislación figura: “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.”<sup>40</sup> Si bien la policía es una de las tantas atribuciones, aparece claramente diferenciada como policía de seguridad, bastante distante de su antecesora de 1854, que además de aparecer subsumida del resto de las funciones municipales, figuraba como *la policía en todos sus ramos*<sup>41</sup>. En pocas palabras, en estos años vemos a través de estas dos leyes que tienen el objetivo de organizar las municipalidades como en la primera, la policía aún permanece ligada a su concepción más antigua y abarcativa, mientras que en la segunda, aparece ligada al concepto de seguridad y restringida a una más entre tantas funciones municipales.

Pero es con la Reglamentación de Policía de Campaña de 1878, que realmente aparecen separadas las funciones policiales de las municipales, teniendo en cuenta la Ley Orgánica de 1876, arriba citada. No es el primer intento por crear Comisarías separadas de los Juzgados de paz, ahora Municipalidades, pero sí el más duradero. Así es como la policía rural se organiza en doce Comisarías correspondientes a su vez a doce Secciones, a cargo cada una de un Comisario que “...*hará el servicio de policía rural, desprendiendo desde el lugar que*

---

<sup>39</sup> “Mensaje Del Poder Ejecutivo de la Provincia de Buenos Aires á la Honorable Asamblea General Legislativa en Mayo 1° de 1870”. Idem. El subrayado es nuestro.

<sup>40</sup> Ley Orgánica de las Municipalidades de 1876. ROPBA. BCN.

<sup>41</sup> Si hacemos una recorrida por la documentación, desde fines del siglo XVIII, la *policía de seguridad* es solo un ramo de la policía en general, asociada esta al gobierno administrativo de una ciudad.

se le fija como residencia, partidas volantes al mando de oficiales, que estarán encargadas de recorrer la parte de la Sección que se le encomiende.” Si bien “tanto el Comisario como los oficiales que le estén subordinados obedecerán las órdenes de los Jueces de Paz de su Sección, para la captura de malhechores, debiendo ponerlos á su disposición una vez efectuada...**Deberá el Comisario así como los oficiales á sus ordenes, guardar las más absoluta prescendencia en asuntos políticos y en los administrativos de las localidades. Al Comisario ni á sus subalternos, les es permitido mezclarse en las funciones y actos judiciales de los Jueces de Paz, sus Alcaldes y Tenientes.**”<sup>42</sup> Tengamos en cuenta, que salvo espasmódicos intentos, los cargos de jueces de paz y de comisarios, habían permanecido unidos en el mismo funcionario, desde la década del veinte.

Así en el mensaje de apertura del período ordinario de 1879, el Gobernador Carlos Tejedor, puede plantear la organización de la policía en la campaña, en términos muy diferentes a los esbozados por su antecesor en 1870: “*La Policía estaba confiada a los jueces de paz y las partidas de soldados pagadas por el Estado no se movían de los pueblos, con completo abandono de los intereses rurales. En el deseo de poner remedio a tal estado de cosas el P.E. organizó, tomando parte del personal existente con destino en la campaña y sin traspasar la Ley de presupuesto, una policía especial que tomó el nombre de Policía Rural. Al efecto, dividió la campaña en doce secciones y puso al frente de cada una de ellas un comisario, centralizando en el ministerio de Gobierno, la dirección del servicio que debía hacer por medio de partidas en constante movimiento. El resultado ha correspondido a los esfuerzos y hoy se puede asegurar que con ese servicio y los que hacen los jueces de paz, se ha llegado a gozar de seguridad en la campaña.*”<sup>43</sup>

Con la capitalización de la ciudad de Buenos Aires, prometida por la Constitución de 1853, pero recién concretada casi tres décadas después, se da inicio formalmente al nacimiento de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Ahora separada de la de la ciudad, aunque en los hechos nunca habían tenido mucho que ver, más allá de su dependencia administrativa del Departamento Central de Policía, va a pasar a cumplir las órdenes que se le dicten desde la flamante capital de la provincia. El 9 de Diciembre de 1880, el Jefe de Policía entrega la Policía del Municipio al Gobierno Nacional, quedando formalmente separada de la Policía de la Provincia de Buenos Aires. Julio Dantas será el primer Jefe de la Policía de la

---

<sup>42</sup> “Instrucciones á que deben sujetarse las Comisarias de Campaña para el servicio de policía rural”. 1778. ROPBA. BCN. El subrayado es nuestro

<sup>43</sup> POLICÍA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Síntesis histórica de la Policía de la provincia de Buenos Aires. 1580-1950. La Plata, 1980. ps. 177 y 178.

Provincia y Marcos Paz el primero de la ciudad.<sup>44</sup> Comienza una etapa de profundos cambios en su organización: “...Policia de la Provincia queda organizada con un Departamento General de Policia, 9 Comisarias Inspectoras, 20 Comisarias de Partido y 15 Sud-comisarias.”<sup>45</sup> Y es en Diciembre de ese mismo año en que se elabora un nuevo Reglamento de Policía, en el que vale la pena que nos detengamos:

*“Art. 1° La Policía de la Provincia queda dividida en nueve secciones y en cada Partido habrá un Comisario, ó un Sud-Comisario teniendo á sus órdenes los agentes que se les designen.*

*Art. 2° Todos los agentes de Policía, dependen del Gefe y estan obligados á cumplir con abnegación los deberes que se les señalan en este Reglamento, y se declara punible todo descuido ó extralimitación en sus funciones.*

*Art.3° Como guardianes del orden, sus obligaciones no estan limitadas al distrito á que se encuentran destinados y por el contrario es de su deber ejercer su misión, cuando y donde se les reclame ó los llame su autoridad.*

*Art.4° No les es permitido á ningun agente de Policía de la Provincia, retirarse del servicio sin haber obtenido previamente su baja, so pena de perder los haberes que se le adeudasen.*

*Art.5° Deberán guardar las mas absoluta prescindencia en asuntos políticos y los administrativos de las localidades.*

*Art. 6° No les es permitido mezclarse en las funciones y actos judiciales de los Jueces de Paz, sus Alcaldes y Tenientes, y solo á requisición de éstos deberán prestarles los auxilios que reclamen.*

*Art.7° Es prohibido á todo agente de Policía:*

*1° Tomar caballo en su transito con pretesto de ser de marcas desconocidas ú otros, debiendo en caso de necesitarlos para su servicio, pedirlos á los Jueces de Paz.*

*2° Exijir alimentos ni recompensa alguna por su servicio como agente de Policía.*

*3° Marcar ni señalar en forma alguna los caballos agenos que tengan á su servicio, debiendo entregarlos siempre que les sean reclamados por los que justifiquen ser sus dueños.*

---

<sup>44</sup> Entrega de la Policía del Municipio de la Ciudad de Buenos Aires, al Exmo Gobierno Nacional. Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. 1880. Biblioteca del congreso de la Nación.

<sup>45</sup> Nombramiento y distribución del personal de la Policía de la Provincia. 1880. Registro Oficial de la Provincia de Buenos Aires. Biblioteca del Congreso de la Nación.

*Art. 8º El Gefe, Oficial 1º, Comisario y Oficiales de Policía, usarán como distintivo una medalla en la forma que se designe, la cual, deberá exhibirse, como medida previa, en todo acto de servicio.*”<sup>46</sup>

Más adelante establece los deberes de Comisarios y Subcomisarios: “**Art. 40. En cada Pueblo cabeza de Partido habrá un Comisario ó Sub-comisario y sus atribuciones y deberes, serán los que se determinarán a continuación...**” Obviamente el servicio de Policía Rural, a través de *partidas volantes*. En el artículo 44, queremos destacar algo de fundamental importancia y es su dependencia “**...directamente del Comisario Inspector, debiendo además obedecer las órdenes del Juez de Paz de su Partidos para la captura de los malhechores é infractores, poniéndolos á su disposición una vez efectuada y dando cuenta inmediatamente al Gefe de Policía, ...Los Comisarios ó Sub-Comisarios presentarán á los Jueces de Paz el auxilio de la fuerza pública, para mantener el orden, siempre que fuesen requeridos...**”

Se deja establecido en forma contundente que “*...les es prohibido bajo la mas seria responsabilidad, emplear á sus vigilantes en otro servicio que el de Policía.*” Por ello mismo, es su deber: “*Capturar ó hacer capturar por los vigilantes á sus órdenes, todo criminal, desertor, vago y contraventores á las disposiciones policiales y municipales, así como á cualquier sospechado, poniéndolo á disposicion del Juez de Paz , con la sumaria información correspondiente y elevando copia al Gefe de Policía... Examinar los animales recién muertos y la legitimidad de los cueros vacunos...Revisar las tropas de hacienda que encontrasen en su tránsito...*” Y por supuesto dando parte de todo ello al Juez de Paz correspondiente “*....Perseguir las casa de juego, prohibidas por disposiciones vigentes...* Aclara más adelante que *En caso de dificultades que ocurran entre un Juez de Paz y un Oficial, este debe obedecer las órdenes del primero...y ...no puede percibir multas de ninguna clase.*” Y algo que nos tenía acostumbrado el Juez de Paz de cada distrito, en su calidad de Comisario, “*Pasará al Gefe de Policía las listas de revista...* Finalmente: ***Será su deber y su mayor preocupación ponerse de acuerdo con el Juez de Paz, procurando que unidos se garanta mejor el orden y la vida de los ciudadanos.***”<sup>47</sup>

Lejos, o no muy lejos en realidad, quedaban las figuras del Comisario y Juez de Paz subsumidas en el mismo funcionario; o cuando entre las funciones policiales se incluía la limpieza de caminos, el alumbrado, el cobro de impuestos, ahora, claramente competencias municipales. Vemos aparecer varias personas, distintos funcionarios estatales con atribuciones diferentes y subordinadas entre si. De todas maneras aún nuestro juez de paz

---

<sup>46</sup> Reglamento General de Policía para el año 1881. ROPBA. BCN.

<sup>47</sup> Idem.

sigue a cargo de la municipalidad, ya que la figura del Intendente, recién hará su aparición hacia fines de la década de ochenta y solo para los distritos más populosos de la provincia y desarrollar esta cuestión, sería tema para otro trabajo. Lo que queremos destacar hasta acá es que la policía comienza a ganar en especificidad y a convertirse en auxiliar de la justicia provincial.

### **Algunas consideraciones finales:**

En este recorrido por la legislación provincial sobre municipalidades y policía de campaña en el período de la organización nacional, hemos intentado rastrear el proceso de división entre las funciones municipales y policiales; teniendo en cuenta que ambas habían sido una sola cosa, al menos desde que la “Real Ordenanza de Intendentes” de 1782, creó la Intendencia de Buenos Aires, a la vez que el cargo de Intendente con las atribuciones de Justicia, Hacienda, Policía y Guerra.<sup>48</sup> En cuanto a la “Causa de Policía o Gobierno”, figuraban entre sus preocupaciones, la necesidad del conocimiento sobre la región y su población, la compostura de los caminos, su seguridad y limpieza, velar por el abasto de los alimentos, así como por su calidad y precio.<sup>49</sup> Funciones fundamentales para el gobierno de una sociedad, y que formarán parte del ramo de policía durante toda la primera mitad del siglo XIX. Los encargados de ejercer estas funciones, fueron en el mundo rural los Alcaldes de la Santa Hermandad, con atribuciones judiciales y policiales, que insistimos, comprendían las municipales. Sus sucesores, después de la reforma rivadaviana de 1821, fueron nuestros conocidos jueces de paz, con prácticamente las mismas funciones y atribuciones; y esto será así prácticamente durante todo el siglo XIX. Sin embargo, ya en el período que nos ocupa y fundamentalmente a partir de 1854, con la legislación que surge tendiente a organizar la provincia a través de municipalidades, estas comienzan a absorber las funciones de la vieja causa de policía, dejándole a esta las cuestiones propias de la seguridad en la campaña. Hacia 1880, el omnipotente juez de paz, dejará el cargo que ocupó “provisoriamente” durante sesenta años, aunque mantendrá jurisdicción sobre la flamante estructura policial que comienza a crearse en la provincia. La seguridad ya no será una parte más de las atribuciones de policía, asociada a su concepción originaria, “politeia” u ordenamiento político de la

---

<sup>48</sup> Al respecto ver: MARILUZ URQUIJO, JOSE M.: Estudios sobre la Real ordenanza de intendentes del Río de la Plata. Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho. Bs. As., 1995; ZORRAQUÍN BECÚ. La organización judicial argentina en el período hispano. Ed. Perrot. Bs. As., 1981; IBÁÑEZ FROCHAM, MANUEL: La organización judicial argentina. Ensayo histórico. Época colonial y antecedentes patrios hasta 1853. La Facultad. Bs. As., 1938.

<sup>49</sup> MARILUZ URQUIJO: op. cit. ps 43 y 45.

ciudad,<sup>50</sup> ahora será policía, en una concepción mucho más restringida y hasta cercana a su significado contemporáneo, es decir, un ramo más dentro del complejo orden municipal.

---

<sup>50</sup> Al respecto hemos seguido el análisis de LEGARRE, SANTIAGO: “El Poder de Policía en la Historia de la Jurisprudencia y la Doctrina”. Revista Jurídica Argentina La Ley. Bs. As., 2000.