

La justicia rural en tensión Alcaldes provinciales, cabildos y autoridades centrales en el proceso de territorialización

Carlos María Birocco

Un punto de partida: la *leva general* de peones de 1804

Corrían los primeros días de enero de 1804. En las chacras que bordeaban Buenos Aires, los trigales prometían una cosecha abundante pero faltaban brazos para recogerla. Previendo que en la ciudad podría escasear el grano, el virrey Joaquín del Pino encargó a Pedro Gallego, el alcalde provincial de la Santa Hermandad, que efectuara una *leva general*, enganchando jornaleros para la siega. Acompañado por una partida de soldados, éste inspeccionó los suburbios de la ciudad y se dirigió después a los partidos de San Isidro y las Conchas, deteniendo en su recorrido a unos sesenta y cinco hombres que no pudieron justificar tener una ocupación útil; luego los repartió entre los dueños de las fincas, forzándolos a conchabarse.¹ Pero el número de peones que había reclutado se hallaba muy por debajo de los que se necesitaban para levantar la cosecha: los mismos labradores le advirtieron que les serían precisos por lo menos otros trescientos. Lo que escaseaba no eran los hombres, sino las voluntades: en palabras de Gallego, la dificultad en hallar trabajadores se originaba “en la fuga que hacen muchísimos para seguir en el holgazanería en que viven”. En el puerto de las Conchas, advirtió al virrey, más de ochenta personas se ejercitaban como aserradores, mientras que otras trescientas subsistían como colectores de duraznos en las islas del Paraná, pues preferían “una ocupación de gente vagabunda a la de ejercitarse en la labranza y recolección de las sementeras de que podía resultarles una decente subsistencia”. La recolección de frutas y el corte de maderas en las islas,

1 Las causas en que se ve implicado el alcalde provincial Gallego se encuentran en Archivo General de la Nación (en adelante AGN) IX-32-6-6 *Denuncia puesta por el Alcalde Provincial de la Hermandad (1804)*; AGN, IX-36-5-2 *El síndico procurador quejándose del procedimiento del alcalde provincial y de los excesos que comete en la campaña (1805)*.

opinaba el alcalde provincial, les permitía permanecer ociosos la mayor parte del año y volcarse al juego, a la bebida y a otros excesos.

Hasta aquí, la justificación que esgrimió Gallego no difería en nada de la que habían empleado otros funcionarios rurales para explicar la crónica escasez de peones: las carátulas delictivas de la vagancia, la ebriedad y el juego servían para rotular cualquier tipo de actividad de autosubsistencia que permitiera a la población flotante de la campaña evadir el peonaje. Pero en su escrito al virrey incluyó otra queja, dirigida ya no contra los pobladores de las islas sino contra un funcionario rural de menor rango: Manuel Torres, el alcalde de la Hermandad de aquel partido. Este quiso interrumpir su redada y negó deberle obediencia: “Me manifestó en un tono bastante impropio que debía haberme presentado a él para cualquier operación que intentase, pues él sólo era el juez del partido y nadie debía entrometerse en ejercer actos algunos de Jurisdicción”.

Gallego pretendía que se lo reprendiera, pues se había sentido insultado por su respuesta altanera y mucho más aún por su negativa a reconocerlo como su superior y obedecer sus órdenes. El episodio encubría una disputa de jurisdicciones que llevaba ya casi un siglo de existencia. El empleo que Gallego detentaba era un oficio venal. Su obligación era ejercer justicia en los partidos rurales, pero a cambio de ello gozaba de una serie de prerrogativas, como la de disponer de un asiento en el cabildo y participar con voz y voto en sus deliberaciones. En teoría, todos los años el ayuntamiento porteño nombraba varios alcaldes de la Hermandad para que lo asistieran, pero comúnmente estos acataban las órdenes de la corporación. Gallego creía que la insubordinación del alcalde de las Conchas, a quien llamaba su “súbdito”, se debía a que no se le habían hecho entender cuáles eran las preeminencias de que gozaba como alcalde provincial. Propuso que en adelante se obligara a los alcaldes de la Hermandad a presentarse ante él a recibirse de sus cargos y no ante el cabildo, y que sólo pudieran ejercerlos luego de rendirle pleitesía.

No estaba en manos de las autoridades locales alterar las reglas del protocolo capitular, de modo que las pretensiones de Gallego se detuvieron allí. Este encontró, en cambio, un decidido respaldo en el virrey para combatir la falta de subordinación. Décadas atrás, los alcaldes de la Hermandad habían desobedecido a uno de sus predecesores, el alcalde provincial Joseph Ruiz de Arellano, pero en 1717 y 1722 este último había conseguido que el gobernador Bruno Mauricio de Zavala fallara a su favor y los obligara a atenerse a sus órdenes. Invocando este precedente, Gallego le solicitó que librara una circular para que dichos alcaldes cumplieran con las órdenes que él les diera. El virrey del Pino escuchó sus reclamos y les ordenó que lo auxiliaran “en cuanto pendiese de sus facultades sin la menor omisión o retardo”.

Como no pudo rebatir los argumentos del alcalde provincial, el cabildo intentó objetar el procedimiento violento con que llevó adelante el reclutamiento de peones. No le costó encontrar quien diera testimonio de la ferocidad con que había tratado

al pobrero. El comandante militar del partido de las Conchas, Sebastián Planchón, se quejó del “estrepitoso modo” con que Gallego se había dirigido a la población de ese partido, ocasionando que los jornaleros que se hallaban recogiendo la cosecha huyeran al enterarse de la leva. Un año más tarde, en enero de 1805, llegarían desde la campaña nuevas denuncias. Meses atrás, el virrey Joaquín del Pino había muerto y su sucesor, el Marqués de Sobremonte, había aportado un dispositivo legal que contribuyó a hacer más efectivas las levas de peones: un bando por el cual se ordenaba que todo el que careciera de oficio o bienes propios estuviera obligado a llevar consigo una papeleta de conchabo, firmada por un hacendado o un labrador, y otra de alistamiento en las milicias, sin las cuales se arriesgaba a ser detenido por las autoridades locales. Para prender a quienes carecían de ellas, Gallego se valió de un pequeño pero temible instrumento de tormento: el anillo de llave, un diminuto juego de esposas que calzaba en los dedos pulgares de los detenidos, causándoles incomodidad y sufrimiento a la vez que los inmovilizaba.

Muchos labradores de los partidos inmediatos a la ciudad fueron llamados a dar testimonio de esas iniquidades. Uno de ellos, Manuel Faustino Sotelo, chacarero de la Cañada de Morón, atestiguó que la gente se estremecía con sólo escuchar que el alcalde provincial estaba próximo y que “varios peones, viendo que se acercaba al paraje donde estaban, trabajando con la hoz en la mano la soltaban y se huían, temerosos de que por no tener papeletas los prendiese y mortificase con las esposas”. El cabildo arremetió contra Gallego cuando Juan Díaz, un jornalero que había caído en una de esas redadas, se presentó para mostrar las heridas que le había provocado el anillo de llave. Entonces se dio intervención a Joseph Hernández, procurador del cabildo, que presentó un severo informe al virrey Sobremonte basado en la numerosas denuncias que le habían llegado desde los partidos de San Isidro, Cañada de Morón y San José de Flores, donde Gallego había perseguido “de un modo extraordinario a casi las gentes todas de estos partidos, arrestando a su antojo a los que le parece”. Se acusó a éste de haberse servido de la levas generales para convertir en rentable su oficio, imponiendo una multa de 18 reales a aquellos que portaran armas blancas o no pudieran presentar su papeleta de conchabo, y esposando a quienes no pudieran pagarlos. Con ello consiguió el efecto contrario al que se pretendía: que los partidos agrícolas que bordeaban la ciudad se quedaran sin jornaleros. Por lo menos lo entendió así el procurador Hernández: “Con unos excesos tan remarcables tiene casi ahuyentada a toda la gente del campo y los dueños de trigos se han visto en mil trabajos para sus recogidas”.

Gallego no rechazó las acusaciones que se le hicieron. Se escudó en el bando lanzado por Sobremonte, aseverando que había procedido en estricto acuerdo con lo ordenado por éste. El abogado que lo representó en el pleito afirmó que jamás se había desviado de la letra del mismo:

“No ha aprendido a hombre alguno que estuviese honestamente ocupado. Ha aprendido, es verdad, a los que andaban vagando, y entregados a entretenimientos ilícitos y perjudiciales. Ha aprendido a los que viviendo de salario no tenían papel de amo conocido que bajo de su firma acreditase estaba a su servicio, o la certificación o papeleta del fuero y alistamiento de Milicianos de los Cuerpos reglados, como lo manda el artículo 15 del bando de buen gobierno publicado últimamente en la capital”.

Aseguró que no había hecho redadas en los rastrojos de los campos ni en los graneros de las chacras, sino que se había limitado a inspeccionar pulperías, donde se toleraban el juego, la embriaguez y la holgazanería. Dos lugares comunes aportaban credibilidad al alegato del defensor: por un lado, la ociosidad considerada como figura delictiva *per se*, generadora de conductas y actitudes perniciosas; por otro, la estigmatización de cualquier actividad que distrajera a los potenciales peones de ocuparse útilmente.

Una fuente de tensiones: los alcaldes provinciales frente al cabildo

La ofensiva del cabildo de Buenos Aires contra Pedro Gallego estaba lejos de ser parte de una batalla moral. No era su propósito impugnar el enganche forzoso de los peones para llevar brazos a la cosecha. Bien por el contrario: una de las preocupaciones del ayuntamiento era asegurarse de que el mercado urbano estuviese bien abastecido de harinas y eso lo había llevado en más de una oportunidad a recurrir a la movilización forzada del pobrerrío rural para que no faltaran brazos para la siega. Las denuncias contra el violento proceder de Gallego no fueron sino una excusa para enredarlo en un litigio y continuar con el enfrentamiento cuasi secular que el cabildo porteño venía sosteniendo con los alcaldes provinciales, cuyas prerrogativas y preeminencias se propuso recortar, cuando no suprimir. Detrás de esa larga disputa, la corporación apuntó a obtener la exclusividad en el ejercicio de las funciones policiaco-judiciales en la campaña, que pretendió infructuosamente reservarse para sí.

Las raíces de este enfrentamiento deberán buscarse en las fricciones ocasionadas por la multiplicidad de funcionarios que tenían facultad para administrar justicia en un marco de competencias legítimas pero nunca bien deslindadas. En principio, en las ciudades de la América española la justicia ordinaria se ejercía en el seno del cabildo, que nombraba anualmente dos alcaldes ordinarios para que actuaran como jueces de primera instancia en causas civiles y criminales. La legislación de Indias les garantizaba que ni oidores ni gobernadores pudieran estorbar su desempeño y sólo les impedía la intervención en asuntos tocantes a algún fuero especial o privilegiado. Pero estos alcaldes distaban de ser los únicos que podían constituirse en jueces en primera instancia y eventualmente podía hacerlo también el gobernador. Se ha conjeturado que el hecho de que este último tuviera habilitada la intervención en la jus-

ticia ordinaria pudo haberse debido a una mera contingencia —cuando un pleito, por ejemplo, era presentado ante él en vez que a un alcalde— pero también pudo obedecer a la gravedad de la causa litigada, por ser aconsejable en esos casos de la mediación de una autoridad superior. Lo que quedaba en evidencia era que se producía una superposición de competencias múltiples, atribuidas a funcionarios que a menudo compartían una misma ciudad como sede.²

Fuera de la ciudad, el cabildo ejercía su jurisdicción sobre un vasto territorio. Contaba con agentes de justicia especialmente nombrados para las zonas rurales, los alcaldes de la Santa Hermandad. En Buenos Aires los hubo casi sin interrupción entre 1606 y 1821. Hasta la década de 1750, el cabildo se conformó con designar dos de ellos para toda la campaña, aunque en la segunda mitad de esa centuria se vio forzado a aumentar su número. Hasta entonces, estos debieron patrullar un territorio desmesuradamente extenso que iba desde el límite con Santa Fe hasta el río Salado: uno de esos alcaldes operaba al norte del río de las Conchas y el otro al sur de ese río. Se les reconocía competencia sobre delitos como el salteamiento de caminos, el incendio de los campos o las muertes, heridas, violaciones y robos acaecidos en descampado o en pequeños caseríos, que la ley castellana tipificaba como “casos de Hermandad”. De esa manera se abocaron a cumplir con funciones policíacas —perseguir a cuatreros, vagos y gente de mal vivir— y judiciales —encabezar sumarias y resolver causas por deudas de poca cuantía—. ³

Sin embargo, la Santa Hermandad había sido concebida como un cuerpo policíaco con relativa autonomía, ya que en Castilla no sólo enfrentaba el bandidaje rural sino que se le encargó reprimir los crímenes que las justicias señoriales toleraban. En razón del contrapeso que ejercía frente al poder territorial de la nobleza, la monarquía le había concedido privilegios y un campo específico de acción, y los mismos les fueron reconocidos en América. Para coordinar el desempeño de los agentes que

2 Dario Barrera, “La ciudad y las varas: justicia, justicias y jurisdicciones (siglos XVI-XVII)”, en *Revista de Historia del Derecho*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 2003, N° 31, pp. 69-95.

3 Para las alcaldías de la Santa Hermandad, véase: Raúl Fradkin —compilador— *El poder y la vara. Estudios sobre la justicia y la construcción del Estado en el Buenos Aires rural*, Prometeo, Buenos Aires, 2007; Juan Carlos Garavaglia, “Alcaldes de la Hermandad et juges de paix à Buenos Aires (18^e-19^e siècle)”, en *Études Rurales*, Paris, 1999, N° 149-150; Carlos M. Birocco, “La estructuración de un poder local en la campaña bonaerense: las alcaldías de la Santa Hermandad de los partidos de Areco y la Cañada de la Cruz (1700-1790)”, en Gabriela Gresores y Carlos M. Birocco, *Tierra, poder y sociedad en la campaña rioplatense colonial*, IHES, Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires, 1998, pp. 53-95; Eduardo Azcuy Ameghino, *La Otra Historia. Economía, Estado y Sociedad en el Río de la Plata Colonial*, Imago Mundi, Buenos Aires, 2002, pp. 309 y ss.; Silvia Mallo, *La Sociedad rioplatense frente a la justicia. La transición del siglo XVIII al XIX*, Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2004; Abelardo Levaggi, “La alcaldía de hermandad en el virreinato del Río de la Plata (1776-1810) (Casuística y jurisprudencia)”, en *Revista de Estudios Histórico-Jurídicos*, N° XXXI, 2009, pp. 317-348.

le estaban sujetos, la Corona creó el cargo de Alcalde Provincial de la Santa Hermandad, un oficio venal al que se otorgó jurisdicción sobre los llamados “casos de Hermandad”. Como juez de primera instancia, éste actuaba con independencia de la justicia ordinaria. Como la delimitación entre uno y otro ramo de justicia no siempre estuvo fijada con precisión, los alcaldes ordinarios del cabildo se enredaron en vastas controversias con los alcaldes provinciales.

En Buenos Aires hubo alcaldes provinciales desde 1631, pero durante la última década del siglo XVII y la primera del XVIII el cargo estuvo ocupado de modo intermitente y todo parece indicar que el cabildo aprovechó para conseguir una mayor presencia en el desempeño de la justicia rural. Esta situación revirtió a partir de 1713, en que el general Joseph Ruiz de Arellano compró el cargo y nombró alguaciles para recorrer la campaña. Los alcaldes de la Hermandad titubearon en reconocerlo como su superior y en 1715 uno de ellos, Francisco Casco de Mendoza, se negó a acatar sus órdenes. Ruiz de Arellano exigió su sujeción en los casos de Hermandad y alegó que no había ley, estatuto ni ordenanza que lo exceptuara de obedecerlo. El pleito que sostuvieron se prolongó durante casi tres años y se sumaron a él como denunciante Bernardino de Acosta, Bernardo Peñalba y Gonzalo Villoldo, los alcaldes de la Hermandad nombrados en los años que siguieron. La estrategia del cabildo, que los respaldó en sus reclamos, fue sostener que los usos locales, aunque contradecían la legislación de Indias, debían ser priorizados: los vecinos llamados a testimoniar aseguraron que “de tiempo inmemorial ha sido estilo en esta ciudad que los alcaldes de la Santa Hermandad han estado exentos del Provincial de ella”. Pero en 1717 el gobernador Bruno Mauricio de Zabala sentenció que dichos alcaldes debían sujetarse al provincial “en todos los casos y cosas tocantes a Hermandad, obedeciendo y ejecutando sus órdenes y mandatos”. Como uno de ellos, Gonzalo Villoldo, quiso llevar el pleito a la Real Audiencia de Charcas, Zabala se opuso a dar lugar a la apelación y en 1722 volvió a proclamarse a favor de Ruiz de Arellano.⁴ Unos años más tarde el sucesor de Zabala, Miguel de Salcedo, amplió las competencias que poseía el alcalde provincial y lo convirtió en juez de apelaciones, aunque probablemente sólo en casos de Hermandad.⁵

En 1747, el general Ruiz de Arellano vendió el empleo a Gaspar de Bustamante. Por razones que no conocemos, éste fue objetado por dos jerarcas de la iglesia porteña y ello retrasó por más de un año su ingreso al cabildo. Finalmente logró que la Real Audiencia de Charcas fallara a su favor y el 23 junio de 1748 el ayuntamiento porteño le tomó juramento.⁶ Los roces entre la corporación y el nuevo alcalde provincial no se hicieron esperar. El primer conflicto se produjo a raíz de la dispersión de los ga-

4 AGN, IX-36-4-1 *Autos seguidos por el Gral. Joseph Ruiz de Arellano contra los alcaldes de la Hermandad*.

5 Acuerdos del Extinto Cabildo de Buenos Aires (en adelante AECBA) Serie II, tomo VIII, pp. 16-17.

6 AECBA, Serie II, tomo IX, pp. 225-235 y 384-385.

nados provocada por una sequía. En agosto de ese año, Bustamante tuvo noticias de que algunos criadores de los partidos de Areco y la Cañada de la Cruz habían salido a recuperar los animales que se desplazaban hacia el río Salado en busca de aguadas y sospechó que podían apropiarse de los que no eran propios. Dispuso entonces que nadie saliera a recogerlos sin presentarse en su juzgado a obtener una licencia, multando a los contraventores en 200 pesos.⁷ Un mes más tarde organizó una recogida de los ganados alzados, para lo cual convocó a los hacendados de esos partidos para que salieran a buscarlos, encabezados por dos comisionarios nombrados por él. Ello fue causa de discrepancias con el cabildo, ya que éste había respaldado una iniciativa paralela que le había presentado el maestre de campo Juan de Samartín, terrateniente de los Arrecifes, quien había conferido facultades para conducir a los estancieros de Areco al capitán Jacinto Piñero, vecino de ese pago y esposo de su hija bastarda María de Samartín. El alcalde provincial presentó una queja formal contra el maestre de campo, pero a su vez apuró a sus comisionarios para que obligaran a los criadores a salir a los campos a reunir los ganados alzados. Enterado de esto, el cabildo amenazó con multar a quienes participaran de dicha entrada. Detrás de este episodio se entrevé una contienda por el enorme botín de animales sin marcar que eran arreados junto con los que se habían alzado de las estancias.

El cuerpo de auxiliares que organizó Bustamante para operar en la campaña dio también motivo a enfrentamientos con la corporación, ya que llegó a rivalizar con los alcaldes de la Hermandad y los comisionarios nombrados por ésta. En abril de 1750, el regidor Juan Gregorio de Zamudio, que se desempeñaba como protector de naturales, acusó a Juan Pavón, uno de los cuadrilleros del alcalde provincial, de haber apresado a un indio y haberlo hecho azotar en público, culpándolo de ser vagabundo, tramposo y jugador. Con ello se habían contravenido la ley, pues el alcalde provincial tenía prohibido intervenir en casos que implicasen a los indios, que eran competencia exclusiva de la justicia ordinaria.⁸ Bustamante fue también acusado de haber realizado una violenta redada en la campaña, demoliendo ranchos y molestando particularmente a la gente de casta. Este último no negó la imputación. Explicó haber respondido a las numerosas denuncias de robos de animales que los hacendados habían presentado en su juzgado y aseveró que la intimidación era una manera efectiva de compeler a vagos y jugadores al trabajo. “No pudiendo descubrir delinquentes –afirmó– fue precisado registrar ranchos y cabañas de negros, mulatos, indios y mestizos y mucha gente blanca, los que se halló con buenas providencias de carne, sebo, grasa, cueros al pelo, y a los que en ellos estaban muy bien lucidos y gordos; y examinando el modo de vivir se halló que todos los más no se conchababan de mucho tiempo, ni tenían labranzas, ni inteligencia alguna de que dimanasen estas ex-

7 AGN, IX-19-2-3 *Archivo del Cabildo de Buenos Aires (1747-1750)*.

8 AGN, IX-42-1-2 *Autos obrados en contra de Juan Gregorio Zamudio, protector de indios*.

terioridades, porque se vio precisado a demolerles cinco o seis ranchos regulándolos por vagabundos y comprimiéndolos por este terror a que se sujeten a servidumbre”. La falta de una ocupación lícita o de medios materiales con que mantenerse, agravada por el juego, la ociosidad, las costumbres escandalosas y el incumplimiento de los deberes de padres y cristianos confluían para el alcalde provincial en una figura única que criminalizaba: la del “vagabundo”.

El regidor lo inculpó, además, de pretender exclusividad en el ejercicio de la justicia rural. Al estorbar la labor de los alcaldes de la Hermandad, afirmaba Zamudio, Bustamante pretendía “que se le deje la absoluta jurisdicción que quiere tener en los campos, en todas causas y negocios, sin limitación alguna”. El alcalde provincial reaccionaba, en realidad, contra la creciente presencia del cabildo en los partidos rurales: éste había procedido a designar nuevos agentes con competencias policíaco-judiciales –los llamados jueces comisionarios– y ello había movido al alcalde provincial a montar un equipo propio de auxiliares que estuviera en condiciones de poder competir con ellos. El nombramiento de comisionarios, empero, no era una prerrogativa exclusiva del cabildo, sino que estos también podían ser investidos por los gobernadores u otros magistrados, y se mantenían en funciones mientras quienes los nombraban así lo dispusiesen. Fue así que en un principio coexistieron varios aparatos policíaco-judiciales que podían eventualmente competir entre sí pero que se movían libremente en un territorio que aún no había sido fragmentado en distritos.

Hacia una reconfiguración del espacio jurisdiccional

El 4 de noviembre de 1758, Gaspar de Bustamante hizo renuncia de su empleo en Diego de Mantilla y los Ríos. El nuevo alcalde provincial fue inmediatamente reconocido por el gobernador Pedro de Ceballos y el 8 de enero de 1759 se le tomó juramento y se le concedió asiento en el ayuntamiento, aunque no recibiría la confirmación del Consejo de Indias hasta tres años más tarde.⁹

La primera preocupación del alcalde provincial fue la de asegurarse el acatamiento de los agentes de justicia nombrados por el cabildo. El 5 de abril de ese año Juan Noario, un opulento hacendado de la Magdalena, fue designado alcalde de la Hermandad por esa corporación. Enterado de ello, Mantilla envió a su casa uno de sus cuadrilleros a requerirle que se presentase en su juzgado a rendirle honores, llevando consigo la vara de su empleo, o sería apercibido con una multa de 200 pesos. Como aquel desestimó las advertencias del alcalde provincial, esa misma tarde este último envió un piquete de soldados a prenderlo y lo sometió al escarnio público, llevándolo amarrado por las calles y encerrándolo en la misma celda que a los reos comunes. Mantilla argüiría que lo habían movido razones distintas para ponerlo en la cárcel: Noario había sido acusado por otros hacendados de apoderarse de ganados

9 AECBA, Serie III, Tomo I, pp. 372.

ajenos y él lo había mandado llamar a su juzgado para que se abstuviese de ejercer la vara hasta que se resolviera el pleito que le habían puesto.

Frente a los continuos desacatos de los alcaldes de la Hermandad, los provinciales se habían armado con sólidos argumentos jurídicos con que enfrentarlos. Mantilla apeló a las facultades que le conferían la Recopilación de Leyes de Indias y el auto del gobernador Zavala en favor de su predecesor Ruiz de Arellano. La defensa de Noario no podía desconocerlas, pero acusó a Mantilla de abrogarse una que no poseía: la de no permitirle ejercer su empleo y hacerlo cesar en sus funciones. Los asesores de Alonso de la Vega, el teniente de rey, opinaron que aunque era indiscutible que los alcaldes de la Hermandad debían sujetarse al alcalde provincial, la ceremonia de nombramiento de Noario “no era caso perteneciente a la Hermandad por ser un mero acto político”, es decir, le concernía al cabildo. Como tampoco estaba probado que Noario se hubiera apropiado de ganados ajenos, la violencia a que se lo había sometido era injustificada. Mantilla fue condenado a pagar 100 pesos de multa, “apercibiéndole que en adelante se contenga entre los límites de su Jurisdicción y no use de aquel estilo por ser propio del Soberano”.¹⁰

En el momento en que Mantilla juró su empleo, la campaña era muy distinta a cuando había asumido Bustamante, una década atrás. La población había crecido notablemente y los moradores de los partidos rurales, afincados en forma permanente en sus chacras y estancias, ya se reconocían a sí mismos como vecindades. Había surgido, además, un puñado de poblados en torno a las capillas rurales, dos de los cuales habían recibido de la Corona el status de “villas”, con derecho a poseer un gobierno municipal y territorio propios. Por razones que desconocemos, una de ellas, la villa de Nuestra Señora del Camino (mejor conocida por apellido de quien la fundó, Francisco de Merlo) jamás llegó a tenerlos. Pero la otra, Nuestra Señora de Luján, a la que se otorgó esa condición en 1756, contó con un cabildo propio, aunque con una configuración distinta a la de Buenos Aires: lo conformaban un único alcalde ordinario, tres regidores y un alguacil mayor. Gracias a una real cédula de Fernando VI, esta corporación obtuvo en 1759 jurisdicción sobre una franja de territorio que se extendía desde el Paraná de las Palmas hasta el río Salado y que en términos reales abarcaba los antiguos pagos de Luján, Pilar, Cañada de Escobar, Cañada de la Cruz, Pesquería, Areco y la banda norte del río de las Conchas. En un principio, el cabildo de Luján nombraba un solo alcalde de la Hermandad para toda esa jurisdicción, pero desde 1761 los llevó a dos.¹¹

A partir de 1759, la campaña bonaerense resultó escindida en tres circunscripciones. La primera de ellas, que comprendía el cinturón de chacras que bordeaba la

10 AGN, IX-30-8-8 *Juan Noario contra el alcalde provincial Diego de Mantilla y los Ríos*.

11 Los datos sobre la composición del cabildo de Luján y el progresivo aumento de sus alcaldes de la Hermandad proviene de Archivo Histórico de la Provincia de Buenos Aires “Ricardo Levene” (en adelante AHPBA) 13-1-2-24 *Elecciones capitulares de la villa de Luján, año de 1788*.

ciudad de Buenos Aires y los partidos al sur, con inclusión de Magdalena, Matanza, la banda sur del río de las Conchas, Cañada de Morón y Montegrande, continuó bajo la jurisdicción del ayuntamiento porteño. Más allá de ésta, hacia el noroeste, se encontraba el territorio asignado al cabildo de Luján. Por último, entre éste y la frontera con Santa Fe, el ayuntamiento porteño conservaba teóricamente una segunda área de sujeción, que incluía los pagos de Arrecifes, Baradero, San Pedro, las Hermanas y los Arroyos.

La circunstancia de que los partidos del norte quedaran separados los del sur por el territorio adjudicado a la villa de Luján motivó la intervención de una de las autoridades superiores, el ya aludido Alonso de la Vega. Este, que se desempeñaba como teniente de rey, era entonces el segundo funcionario en importancia jerárquica en Buenos Aires. Era una autoridad militar, que tenía a su mando todas las compañías de la guarnición de Buenos Aires y supervisaba a las compañías rentadas y milicianas de la campaña, pero desde temprano tuvo también injerencia en asuntos de justicia y policía rurales. Ya en 1730, uno de sus predecesores en el cargo había nombrado comisionarios para los pagos de las Conchas, Luján, Matanza y Magdalena, con el fin de que detuvieran a vagabundos y forasteros.¹² Pero en 1757, Alonso de la Vega propuso al gobernador que designase a un “superintendente de justicia”, al que se le dio jurisdicción en el extenso territorio que iba del partido de Arrecifes a los Arroyos, que de esa forma resultó sustraído del dominio del cabildo de Buenos Aires.

Con la excusa de que una cuadrilla de cuatreros recorría los partidos del norte sin que alcaldes ni comisionarios consiguieran detenerlos, el teniente de rey impulsó la creación de esta nueva figura de poder. Para él era evidente que no podía seguir haciéndose descansar la represión del cuatrero en los agentes del alcalde provincial ni del cabildo porteño, pues “de encargar esta importante diligencia a los jueces comisionarios y cuadrilleros de la Santa Hermandad ningún buen efecto se podría esperar, mediante aquellas quejas que cada día tengo de las cosas que ejecutan más bien son para persuadirse los tolerarían, en lugar de pensar en su prisión y exterminio”.¹³ Propuso para que ocupara el empleo al maestro de campo Juan Ignacio de Samartín, vecino influyente que había sido anteriormente el capitán de la compañía de los gobernadores (una distinción honorífica además de militar, pues esta compañía sólo estaba compuesta por vecinos de renombre) y que además de haber ocupado cargos en el cabildo, era propietario de una estancia y de numerosas haciendas en el partido de Arrecifes.

Alonso de la Vega solicitó que se le confirieran “bastantes facultades y amplitudes”, colocándolas por encima de las que se otorgaba a los comisionarios de justicia. Apenas pasado un mes de nombrado, Samartín ya hacía uso personal de su poder

12 AECBA, Serie II, Tomo V, p. 178.

13 AGN, IX-28-8-6 *Teniente de Rey (1743-1757)*.

arbitrario: el gobernador recibió noticias de que había encubierto en su estancia a un desertor del cuerpo de infantería, sin entregarlo ni delatarlo.¹⁴ El episodio no tuvo consecuencias para el superintendente, que a fines de la década de 1750 gobernó el norte de la campaña bonaerense como si se tratara de un señorío. Desde su estancia del Rincón de los Arrecifes, movilizó un cuerpo de subalternos semejante al que secundaba al alcalde provincial de la Santa Hermandad. A él pertenecía, por ejemplo, el capitán Santiago Peñalba, que encabezó la sumaria de un asesinato perpetrado en la Cañada de los Cueros “en virtud a comisión [otorgada] por don Juan Ignacio de San Martín juez superintendente”¹⁵, al igual que Diego de la Riva, “teniente delegado del señor juez superintendente”, que emprendió de orden suya la recuperación de una muchacha que había sido raptada y se atrevió a sitiar el convento de la Santa Recolectión en el Rincón de San Pedro cuando le refrieron que los secuestradores se habían refugiado en él.¹⁶

Por motivos que se desconocen, a comienzos de la década de 1760 la figura del juez superintendente desapareció sin que se lo suplantara por otro funcionario equivalente. El teniente de rey recurrió nuevamente a Diego de Mantilla y los Ríos y le ordenó que saliera sin dilación a recorrer la campaña, donde tenía noticia de que habían ocurrido “muchos excesos de muertes, robos y otros delitos”, y apresara a delincuentes y criminales.¹⁷ La actuación de los agentes del alcalde provincial ocasionó nuevas tensiones entre éste y el cabildo. Pascual Cisneros, un indio que vivía en la Magdalena, acudió al alcalde ordinario Miguel de Zubiría para acusar a Bernardo Helguera, uno de los cuadrilleros de Mantilla, de aprovechar su ausencia para allanarle el rancho y arrebatarle sus hijas pequeñas. El alcalde provincial salió en defensa de su auxiliar y arguyó que Cisneros era un “jugador perpetuo” y que estaba justificado que se las quitasen, ya que las niñas no recibían educación ni doctrina cristiana. Pero Zubiría apuntó al hecho de que el cuadrillero había obrado sin tener jurisdicción para hacerlo, ya que las causas que implicaban a los indios debían ser tratados por la justicia ordinaria y no por un juzgado de Hermandad. Amenazado con ser multado en 200 pesos, Mantilla ofreció sus disculpas y depositó a las niñas en manos del protector de naturales del cabildo.¹⁸

Otra ocasión de disputa se suscitó cuando uno de los regidores del cabildo, Domingo Ignacio de Urien, acusó a los cuadrilleros del alcalde provincial de apropiarse de los ganados orejanos para venderlos en Buenos Aires. “No una vez, sino varias [acusó Urien] se tomaban Julián Martínez y sus compañeros cuadrilleros de la Santa Hermandad la autoridad de hacer gente y entrar a los parajes adonde se hallaba el ga-

14 AGN, IX-28-8-6 *Teniente de Rey (1743-1757)*.

15 AHPBA, 34-1-4-41 *Autos criminales seguidos contra Lorenzo Maciel*.

16 AHPBA, 34-1-5-19 bis *Autos criminales seguidos contra Santiago Aranda*.

17 AGN, IX-8-10-2 *Libro de Bandos (1741-1763)*, f. 209.

18 AGN, IX-32-8-2 *Pascual Cisneros contra Diego Mantilla por haberle sustraído dos hijas*.

nado retirado de sus estancias, sacando cuanto podían y disfrutándolo a su arbitrio”. Se rumoreaba que Mantilla había firmado licencias para que introdujeran grandes porciones de esos ganados en los mataderos de la ciudad. Pero éste respondió que, de acuerdo a como se practicaba usualmente, se había convocado a los hacendados para conducirlos a los parajes donde se juntaban los animales alzados y así poder recuperar cada uno los suyos, y que sus cuadrilleros Juan Manuel Echabbarri, Julián Martínez y Antonio Fernández de Cieza habían recibido 90 reses a cambio del auxilio que les prestaron, que fueron las que con su licencia habían sido vendidas para el abasto.¹⁹

De la misma manera que había sucedido con Joseph Ruiz de Arellano y Gaspar de Bustamante, el cabildo recelaba de los auxiliares de Mantilla porque podían conducirse fuera de su supervisión. Para contrapesar al alcalde provincial, la corporación impulsó la creación de una figura paralela, el “preboste general”, y consiguió que el Consejo de Indias la aprobara provisoriamente. Este recibiría un sueldo anual de 800 pesos y los seis soldados de la partida que lo secundaria serían rentados en 132 pesos cada uno, y se abocarían al “castigo de muchos ociosos que transitan esta campaña” y a reprimir el cuarterismo. Como se estableció que su sueldo provendría de la contribución de los mismos hacendados, la falta de cooperación de estos acabaría por convertirse en una obstrucción insalvable para que el proyecto patrocinado por el cabildo llegara a concretarse. Pero quedó en claro que la corporación tenía el propósito de recortar el poder que ejercían el alcalde provincial en la campaña. Así lo supo apreciar Mantilla cuando en 1761 presentó en el ayuntamiento un escrito en que lo exhortaba a que se informara al monarca que, aunque “se pretende nombrar preboste, le pertenece a él esta administración”.²⁰

El cabildo de Buenos Aires no fue la única corporación con la que Mantilla sostuvo vínculos conflictivos. Desde que Luján fuera erigida en villa y dotada de territorio y jurisdicción propios, los agentes de justicia nombrados por su cabildo se vieron varias veces incomodados por el alcalde provincial. En ocasión de haber confiado el teniente de rey la resolución de una causa por un incendio en los campos a Manuel Pinazo, que era uno de los alcaldes ordinarios de esa villa, Mantilla entorpeció su actuación, alegando que la misma, por ser caso de Hermandad, debía ser radicada en su juzgado. Pinazo le incriminó el “proceder inusitado, violento y vilipendioso” con que trataba a los funcionarios nombrados por aquel cabildo y lo acusó de haber publicado en la capilla de Merlo un bando por el que ordenaba a sus vecinos “no obedecer a las justicias” de la villa de Luján. Presentó, además, un llamativo alegato en que discutió las facultades privativas del alcalde provincial y defendió la potestad de los justicias ordinarios de resolver casos de Hermandad.²¹ Lo que merece destacarse es la presencia de situaciones singulares como la de Pinazo, quien era formalmente

19 AHPBA, 34-01-07-77 *Autos seguidos contra Julián Martínez cuadrillero.*

20 AECBA, Serie III, Tomo I, pp. 379-391 y 633.

21 AHPBA, 34-1-09-05 *Manuel Pinazo contra el alcalde provincial Diego Mantilla.*

el alcalde ordinario de un ayuntamiento pero por sus funciones se asemejaba más a un alcalde rural, pues tenía su sede en un villorrio de unos pocos cientos de habitantes y estaba obligado a atender los pleitos y reclamos de una población mucho más numerosa que se hallaba dispersa por los campos. En tal sentido, el mismo cabildo de Luján recurriría en otras ocasiones al gobierno para que éste deslindara a cuál de sus alcaldes le competían el ramo de justicia ordinaria y el de la Santa Hermandad.²²

La ampliación de las alcaldías de la Santa Hermandad

A partir de la supresión del cargo de juez superintendente, el cabildo de Buenos Aires buscó recuperar el control sobre los partidos de la campaña que consideraba parte de su jurisdicción. Tal parece haber sido la razón que lo movió a promover en 1766 una ampliación en el número de los alcaldes de la Hermandad. En consideración a que lo dilatado del territorio que le estaba sujeto no podía estar bien celado por los dos que se nombraban anualmente, propuso que se aumentaran a seis, dos de ellos para el ejido de la ciudad y el resto para los partidos de campaña. Uno de ellos sería nombrado para Areco, lo que mostraba una clara intromisión en la jurisdicción de la villa de Luján, a la que pertenecía ese partido desde que la real cédula de 1759 demarcara los límites de su territorio. Pero el gobernador Francisco de Paula Bucareli se abstuvo de confirmarlos en sus cargos y la elección fue considerada nula. Durante más de una década se volverían a nombrar anualmente los dos alcaldes de la Hermandad acostumbrados. El cabildo porteño aguardó hasta 1778 y esta vez consiguió que se aprobara la designación de ocho alcaldes rurales. Con ello no sólo pretendía la vigilancia de las zonas aledañas a la ciudad (dos de ellos operarían en los arrabales de la ciudad, dos en los pagos de las Conchas y Matanza y dos en la Magdalena) sino que se proponía imponer más claramente su presencia en los partidos de la zona norte, pues dos fueron designados “para Areco y hasta el extremo de la jurisdicción que está contiguo a la de Santa Fe”. Eso lo llevó a inmiscuirse de lleno en el área de influencia del ayuntamiento de la villa de Luján.

A partir de entonces, la relación entre ambas corporaciones se volvió tensa, ya que ninguna de las dos renunció a sus pretensiones territoriales. Es altamente probable que el ayuntamiento porteño, que gozaba de una mayor incidencia sobre las autoridades que residían en Buenos Aires, haya influido en la decisión del virrey Juan José de Vértiz de no aprobar las elecciones de alcalde ordinario, alguacil mayor y alcaldes de la Hermandad que se realizaron en 1782 en el cabildo de Luján. Al año siguiente, esta corporación tuvo la temeridad de desafiarlo renovando esos cargos, cuando aún no habían sido confirmadas las designaciones hechas el año anterior. Vértiz castigó esa osadía suspendiendo al ayuntamiento en sus funciones y colocó la

22 AHPBA, 34-1-08-92 *Silvestre Burgos contra al alcalde ordinario Pedro Dionisio Yogues*.

administración de la villa en manos del el comandante interino de milicias, Francisco Balcarce, a quien nombró juez subdelegado.

Un año más tarde, siendo ya virrey el Marqués de Loreto, el cabildo de Buenos Aires aprovecharía esta vacancia para afirmarse territorialmente. El espaldarazo provino en este caso del gobernador intendente Francisco de Paula Sanz, la segunda autoridad civil en grado de importancia en Buenos Aires. Persuadido de que el aumento de la población en los partidos de la campaña había incidido en la criminalidad, éste juzgo necesario que se dispusiera de más alcaldes de la Hermandad para que contuviesen la delincuencia y el cuatreroismo. Indudablemente, la decisión respondió también a la reciente liberalización de los vínculos comerciales entre el Río de la Plata y su metrópoli, que trajo consigo un elevado incremento en la demanda de corambre y lo obligó a reforzar su control sobre las condiciones de la producción pecuaria. Por tales razones, el 27 de diciembre de 1784 autorizó al cabildo para que ampliara su número. El ayuntamiento porteño aprovechó el padrinazgo de este alto funcionario para extender su jurisdicción a toda la campaña bonaerense. En enero de 1785, el territorio resultó dividido en quince partidos y se nombró un alcalde de la Hermandad para cada uno de ellos, tres de los cuales fueron destinados a Pilar, Cañada de la Cruz y Areco, en los que durante más de dos décadas habían actuado los agentes de justicia del suspendido cabildo de Luján. A ellos se les agregaron otros dos alcaldes de la Hermandad para el ejido de la ciudad, sumando así diecisiete.²³

La reforma no sólo se dirigió a la territorialización de las funciones sino también a complejizarlas. Desde 1786, los alcaldes de la Hermandad fueron autorizados a actuar como delegados de los juzgados ordinarios, lo que reforzó el lazo que mantenían con el cabildo. En enero de ese año, los alcaldes ordinarios Pedro Díaz de Vivar y Manuel Antonio Warnes, atentos a que los vecinos de la campaña pudieran “tener a la mano la administración de la Justicia sin necesidad de ocurrir a esta ciudad ni abandonar para ello sus casas, familias y haciendas”, reconocieron en los alcaldes de la Hermandad la facultad perseguir a cuatros y ociosos, prendiéndolos y enviándolos con una sumaria a los juzgados ordinarios. Pero también les dieron competencia para atender en negocios civiles, encabezando sucesiones y poniendo bajo custodia los bienes que los menores recibieran en herencia.

Esta ampliación de funciones alarmó al provincial Diego Mantilla y los Ríos. Este solicitó a Francisco de Paula Sanz que hiciera saber a los alcaldes de la Hermandad que seguían estándole subordinados. El gobernador intendente trasladó el problema a la Real Audiencia recientemente instalada en Buenos Aires. En 1789, ésta decretó que los dos alcaldes de los arrabales no debían obedecer al provincial, no teniendo éste jurisdicción dentro de la ciudad, pero un año más tarde ordenó a

23 Los partidos fueron San Isidro, Puerto de las Conchas, Cañada de Morón, Matanza, Areco, Pilar, Cañada de la Cruz, Baradero, San Pedro, San Nicolás, Pergamino, Arrecifes, Magdalena, San Vicente, Quilmes y las bandas sur y norte de extramuros.

los alcaldes de los partidos rurales que en los casos de Hermandad se remitiesen “en derecho” al provincial y lo reconociesen como su jefe inmediato.²⁴ Finalmente, este tribunal convalidó la facultad atribuida al provincial de nombrar cuadrilleros para que interviniesen en los casos de Hermandad, pero le prohibió entrometerse en otros fueros. Lo autorizó a servirse de los alcaldes de la Hermandad como auxiliares, pero lo mismo podrían reclamarles los alcaldes ordinarios si se trataba de causas vinculadas al fuero común.²⁵ La pretensión de exclusividad reclamada por Mantilla fue así definitivamente desestimada.

En 1787, el cabildo de la villa de Luján fue rehabilitado en sus funciones, pero sólo se le permitió ejercer su jurisdicción sobre el curato de Luján. En los años que siguieron, esta corporación tramitó sin éxito la restitución de los partidos de Pilar, Cañada de la Cruz y Areco, y aunque anualmente siguió designando alcaldes de la Hermandad para ellos, no consiguió que fueran reconocidos por los virreyes. El pleito con el ayuntamiento porteño se prolongó durante casi una década y, en tanto no se resolvió, este último prosiguió nombrando alcaldes de la Hermandad para todos los partidos rurales. No fue hasta 1797 que se le regresaron al cabildo de Luján sus anteriores prerrogativas, entre ellas las de nombrar alcaldes para los tres partidos que habían estado en disputa.

Si revisamos el número de alcaldes de la Hermandad nombrados a lo largo de dos siglos, observamos que el mismo se mantuvo estable a lo largo de un extenso período que se extendió entre 1606 y 1758. Durante más de un siglo y medio se redujeron a dos, uno de ellos para la zona sur y otro para la zona norte de la campaña. Con la erección del cabildo de Luján, que recibió de la corona facultad para nombrarlos en los partidos de su jurisdicción, se le sumaría un tercero entre 1759 y 1760 y un cuarto entre 1761 y 1777. Posteriormente, se permitió al ayuntamiento porteño incrementar los que designaba anualmente, con lo que entre 1778 y 1782, si sumamos los que dependían de una y otra corporación, los alcaldes de la Hermandad ascendieron a diez. Tras la resolución de Vértiz de suspender al cabildo de Luján en sus funciones, éste dejó de realizar designaciones, y entre 1783 y 1784 los mismos descendieron a ocho. Entre 1785 y 1796, por último, los alcaldes de la Hermandad elegidos anualmente por el cabildo de Buenos Aires, única corporación autorizada en ese lapso para hacerlo, se elevaron a diecisiete.

Los agentes de justicia en el proceso de territorialización

Con la creación de diecisiete alcaldías de la Hermandad en 1785 culminaba una etapa en el proceso de construcción de un aparato policíaco-judicial en la campaña, que

24 AHPBA, Real Audiencia 7-2-109-13 *Alcaldes de la Hermandad, sobre su jurisdicción (Cuaderno Tercero)*.

25 El reclamo de Mantilla y la respuesta de la Real Audiencia pueden hallarse en Abelardo Levaggi, “La alcaldía de hermandad...” pp. 327-328.

llevó a la imposición de un modelo de justicia rural altamente territorializado. Este proceso no se caracterizó por su excepcionalidad. A finales del siglo XVIII, la mayor parte de los cabildos del Tucumán y el Río de la Plata reaccionó frente al estímulo que suponía la presencia de una población rural más numerosa y de composición más compleja designando jueces territoriales, que se hallaban mejor vinculados con las economías y las poblaciones sobre las cuales se les asignó jurisdicción. Aunque la división de partidos tardó en ganar precisión, coincidimos con Darío Barraera en que ésta estuvo asociada a la percepción de una mayor densidad relacional. Esa nueva manera de administrar justicia reflejaba la necesidad de mediatizar unas relaciones de parentesco y de producción que cada vez se hallaban más profundamente territorializadas.²⁶

Quince de los diecisiete alcaldes nombrados en 1785 por el ayuntamiento porteño debieron ajustar su actuación a los límites de un partido, que en la mayor parte de los casos coincidía con los de un curato rural. Los dos restantes, que eran los alcaldes de Cañada de Morón y Matanza, podrían actuar libremente en ambos partidos, situación particular que ese cabildo denominó *mancomunidad* y que debía de formar los dos distritos parte de un mismo curato. Como sus habitantes eran feligreses de una misma parroquia, la iglesia de Nuestra Señora del Buen Viaje en el poblado de Morón, estos dos alcaldes debieron presentarse a la salida de la misa para hacerse proclamar ante la vecindad como autoridades locales, lo mismo que para la publicación de bandos de justicia.

En materia de territorialidad, desde mediados del siglo XVIII se fueron haciendo cada vez más pronunciadas las diferencias entre los agentes de justicia del cabildo y los del alcalde provincial. Mientras que el primero intentaba fijar a alcaldes de la Hermandad y comisionarios en los parajes en donde juzgaba necesaria su presencia, los cuadrilleros, comisionarios y alguaciles nombrados por el segundo eran usualmente un equipo móvil que se desplazaba en función a los encargos que se les hacía. En ambos aparatos policíaco-judiciales se destacaba la presencia de los comisionarios, que también podían ser nombrados por los gobernadores y otros magistrados locales: poco es lo que se ha indagado sobre ellos. Los escasos nombramientos que se conservan sugieren que su principal ocupación era asechar a bandidos, vagabundos y jugadores. El gobernador Andonaegui, por ejemplo, instruyó a Lázaro Suárez, que además de comisionario era teniente de una compañía de pardos, para “la persecución y castigo de los delincuentes, malhechores, desertores, vagabundos y extranjeros, que en desobedecimiento de los bandos publicados y huyendo de ser habidos se

26 Darío Barraera, “Instituciones, justicias de proximidad y derecho local en un contexto reformista: designación y regulación de “jueces de campo” en Santa Fe (Gobernación-Intendencia de Buenos Aires) a fines del siglo XVIII”, en *Revista de Historia del Derecho*, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, Buenos Aires, 2012, N° 44.

amparan en las campañas y partidos de la jurisdicción de esta ciudad”.²⁷ Otro comisionario, Francisco de Zárate, obtuvo el empleo en dos oportunidades: en 1754 por el alcalde provincial Gaspar de Bustamante y en 1757 por el alcalde ordinario Francisco de Pereyra Lucena. El primero le dio poder para aprehender en toda la campaña a “vagamundos, bandidos, amancebados con escándalo público y casados en otras jurisdicciones que hayan residido en ésta más tiempo de dos años, y desertores del Real Servicio y reos criminosos”; el segundo limitó su accionar al pago de los Arroyos, donde debía avocarse a “remediar insultos de muertes, robos, amancebamientos, heridas y otras cualesquier cosas que en dicho pago acaezcan”, aunque también podría entender en demandas por deudas de poca monta.²⁸ Se conoce el caso de una comisión de justicia que excedió la circunscripción territorial de Buenos Aires: en 1759, el gobernador Ceballos nombró comisionario a Alonso Serrato, al que encargó que combatiera el contrabando en las jurisdicciones de Buenos Aires y Santa Fe, donde debería perseguir, además, a vagabundos y malhechores.²⁹

Ahora bien, ¿de qué manera estuvieron representados esos comisionarios en el conjunto de los agentes que administraban justicia en la campaña? Para indagarlo, hemos sondeado dos grandes fondos documentales: “Juzgado del Crimen”, que se conserva en el Archivo de la Provincia de Buenos Aires, y “Criminales”, que se encuentra en el Archivo General de la Nación. Gracias a ello, hemos logrado reunir 221 sumarias fechadas entre 1731 y 1785: ambos fondos se prolongan hasta fines del virreinato, pero preferimos centrarnos en el período anterior a que las competencias de los alcaldes de la Hermandad fueran ampliadas al fuero civil. En esas sumarias participaron diferentes agentes de justicia nombrados por el alcalde provincial, por ambos cabildos o por las autoridades centrales de Buenos Aires. Como se trató en casi todos los casos de causas resueltas por los juzgados ordinarios o por la autoridad superior (el gobernador o el virrey) debe advertirse que la actuación de los agentes nombrados por el alcalde provincial se encuentra subrepresentada en la muestra, ya que no se conservan fondos provenientes del juzgado encabezado por éste. También debe aclararse que estamos hablando de justicia sumarial y que sólo contamos con las evidencias de la represión de la delincuencia y la vagancia que están atestiguadas en las causas judiciales, y que la intervención de los agentes de justicia por fuera de las sumarias es con frecuencia desconocida. Hechas esas salvedades, trataremos de establecer a quiénes respondían los agentes de justicia rural, en qué zonas de la campaña se encontraron mejor representados y en qué pleitos actuaron.

En primer lugar, hemos querido establecer qué tipo de agente de justicia preponderó a lo largo del período escogido. La participación de los alcaldes de la Her-

27 AHPBA, 34-1-2-23 *Autos seguidos contra tres presos que trajo Lázaro Suárez del Arroyo del Medio*.

28 AHPBA, 34-1-4-40 *Criminales contra Francisco Zárate por los excesos que ha cometido de comisionario*.

29 AGN, IX-28-8-7 *Teniente de Rey (1758-1759)*.

mandad de ambos cabildos y la de los comisionarios nombrados por estos, por los gobernadores y por los virreyes fue bastante pareja: los primeros intervinieron en 59 de las causas criminales y los segundos en 57. El tercer lugar lo ocuparon los oficiales “urbanos” del cabildo de Luján, que actuaron con frecuencia como agentes de justicia rural, a la par de los alcaldes de la Hermandad. Estos no sólo iniciaron 56 de las causas sino que en ocasiones salieron a prender a los reos: en 39 de ellas participaron los alcaldes ordinarios de dicho ayuntamiento, en 11 el regidor decano y en 6 los tenientes del alguacil mayor. Muy por debajo de ellos se hallaban los comisionarios, alguaciles y cuadrilleros del alcalde provincial, quienes figuran como sumariantes en solamente 13 de las causas, pero como dijimos, esa subrepresentación debe ser atribuida a la masa documental utilizada, que proviene de los juzgados ordinarios. Una importancia similar tuvieron los altos oficiales de milicias, que iniciaron 13 de las causas criminales pero que participaron en otras auxiliando a otros agentes de justicia para capturar a los reos y hacerlos conducir al juzgado.

Vistos los expedientes en conjunto, puede apreciarse que con anterioridad a 1760, los comisionarios prevalecieron claramente frente a los alcaldes de la Hermandad. No olvidemos que entonces estos últimos eran sólo dos para toda la campaña, a los que recién se les añadió un tercero, nombrado por el cabildo de Luján, en 1759. Ello explica que el ayuntamiento porteño y las autoridades residentes en la ciudad debieran recurrir al nombramiento de comisionarios para colaborar con dichos alcaldes en combatir el delito y la vagancia. El momento sobresaliente de su actuación se produjo entre 1756 y 1760, cuando fueron llamados a intervenir en 24 de las 35 sumarias conocidas.

En las dos décadas que siguieron, los alcaldes de la Hermandad consiguieron imponerse por sobre los comisionarios pero no llegaron a hegemonizar las funciones policíaco-judiciales, ya que el encabezamiento de las causas comenzó a recaer en los sargentos mayores y otros miembros de la alta oficialidad de las milicias rurales. Entendemos que ello respondió al problema nunca resuelto del fuero de los milicianos. En 1762, uno de los alcaldes ordinarios del cabildo de Buenos Aires consultó al gobernador Pedro de Ceballos si los soldados de milicias gozaban de fuero militar, ya que estos se apoyaban en sus oficiales para desacatar las indicaciones de los alcaldes de la Hermandad. Aunque Ceballos se cuidó de resolver si gozaban o no de ese fuero, amonestó severamente al cabildo por intentar imponer su jurisdicción sobre ellos.³⁰ De aquí en más, la justicia ordinaria se movió en un plano de ambigüedad, pues no quedaba claro si una importante porción de la población masculina de la campaña le estaba sujeta o no. Esa fue seguramente una de las razones por la que en los años que siguieron se recurrió con cada vez más frecuencia a la alta oficialidad miliciana para que persiguiera a los delinquentes y se les iniciara sumaria. El acrecentamiento del

30 AECBA, Serie III, Tomo III, pp. 50-64.

número de alcaldes de la Hermandad nombrados por el ayuntamiento porteño a partir de 1785 puede interpretarse como un intento de tomar el timón frente a la creciente intervención de las autoridades militares en el control del orden público en la campaña, que había sido patrocinada por los gobernadores y lo sería aun más decididamente por los primeros virreyes.

Una segunda cuestión a considerar es el despliegue territorial que tuvieron los agentes de justicia. Para dividir la campaña en regiones, nos valimos de los mismos criterios utilizados por el cabildo de Buenos Aires, que a comienzos del siglo XVIII estableció dos zonas separadas de actuación para sus alcaldes, una al sur del río de las Conchas (hoy río Reconquista) y otra al norte del mismo. A mediados de la centuria, esta última se fraccionó, pasando una parte de ella a la jurisdicción del cabildo de Luján. De esa forma, los partidos rurales quedaron divididos en tres franjas territoriales claramente delimitadas: las zonas sur y norte, que permanecieron dentro del área de influencia del ayuntamiento porteño y la zona centro, que respondía al ayuntamiento lujanense.

En términos generales, fue en la zona norte donde el índice de litigiosidad se mantuvo más bajo, reducido al 18,6% del conjunto. Encontramos en esa zona el mayor número de causas criminales en el lustro 1755-1760, coincidiendo con la época en que estuvo dominada por la figura del juez superintendente Juan Ignacio de Samartín, que como se recordará tuvo su sede en el pago de Arrecifes. Aquí podemos apreciar, aunque en forma efímera, lo mismo que sucederá con el cabildo de Luján en su área de influencia: la presencia de uno o más funcionarios con residencia permanente en la región, con un aparato de auxiliares de justicia adscripto, repercutía en forma directa sobre la represión de la criminalidad. El lustro aludido fue, además, el único en que se experimentó un equilibrio entre las tres zonas, con un número más o menos equivalente de causas para cada una de ellas, lo que se explica por la presencia del juez superintendente en la zona norte, los inicios de la actividad del cabildo de Luján en la zona centro y la posibilidad que tuvo el cabildo de Buenos Aires de concentrarse en la zona sur, única que quedó bajo su supervisión directa.

Donde el índice de litigiosidad se mostró más pronunciado fue en la zona centro: casi la mitad de las causas que hemos reunido (el 49,3%) fueron resueltas por miembros del cabildo de Luján. Esa sobrerrepresentación se debió, sin dudas, a que este ayuntamiento dispuso a partir de 1759 de un cuerpo permanente y abultado de agentes de justicia, compuesto por alcaldes ordinarios, alcaldes de la Hermandad, comisionarios y tenientes de alguacil. Gracias a ello, entre 1761 y 1775 la zona centro tuvo una decidida preponderancia en el conjunto de causas analizadas, con un impresionante pico de 42 sumarias en el lustro 1766-1770, que fue el más alto de todo el período. Pero a partir de 1776, el número de causas criminales procedentes de las zonas centro y sur comenzó a equipararse, hasta llegar esta última a superar levemente a la otra en el lustro 1781-1785. Ello se debió a que el ayuntamiento porteño

acentuó su presencia en su sector de ingerencia a través del incremento de sus agentes de justicia. No es un detalle poco significativo que a partir de 1778, esta corporación nombrase a cuatro nuevos alcaldes de la Hermandad para que actuaran en los partidos de las Conchas, Matanza y Magdalena, que formaban parte de la zona sur.

En cuanto a la zona norte, sólo se dispone en promedio de una causa anual para los últimos veinte años analizados. Ciertamente, el número de las causas criminales que se conservan no tiene necesariamente que reflejar la exigua presencia de agentes de justicia en la región ni las dificultades que estos pudieran haber experimentado en imponerse en el territorio, pero no faltan evidencias de que el control que ejercía el cabildo de Buenos Aires sobre los partidos del norte todavía se hallaba insuficientemente consolidado. Una de ellas la aportó en 1774 uno de sus alcaldes de la Hermandad, Francisco de Laprida, que denunció que en el partido de Arrecifes existía un crecido número de cuadrilleros que administraban justicia sin la supervisión ni el conocimiento del ayuntamiento porteño. Residía en ese partido un comisionario llamado Pedro Joseph de Acevedo que había nombrado a siete auxiliares de justicia y, según refería este alcalde, les había otorgado “facultad de juzgar, oír demandas y ejercer otros actos de Jurisdicción, como legítimos jueces nombrados por autoridad competente”. Estos molestaban a los labradores y hacendados modestos para obligarlos, entre otras tareas impuestas, a custodiar a los presos. Acevedo se hacía llamar *juez superintendente*, como antaño lo fuera el maestre de campo Juan Ignacio de Samartín, y había conferido amplios poderes a sus auxiliares, quienes de acuerdo con Laprida poseían escasas luces para administrar justicia: “Juez hay de estos que no sabe leer ni escribir pero oye demandas, decide litigios, deposita pobres mujeres y hace otros orgullos en obsequio de su superintendente”.³¹

El desigual grado de control que ejercieron las autoridades municipales y centrales sobre sus agentes de justicia sugiere, en síntesis, que el proceso de construcción de un aparato policíaco-judicial en la campaña mostró avances desparejos en las regiones que la componían. Pero es obvio que el número de sumarias procedentes de cada zona no lo expresa necesariamente. Lo que puede aportar alguna luz respecto de su actuación es indagar en qué tipo de conflictos se vieron involucrados. Para ello, la información proveniente de las 221 causas que consultamos nos ha permitido clasificar los delitos punidos en cinco categorías y estimar el grado de importancia de cada una de ellas. Ellas fueron: a) los hechos de violencia física extrema; b) los delitos contra el orden público; c) los delitos de índole privada o contra la moralidad; d) los atentados contra la propiedad; e) otros delitos que no resultaron incluidos en las categorías anteriores.

Las causas iniciadas por hechos de violencia física, casi todas por heridas y asesinatos, fueron sin duda las más numerosas: no sólo representaron el 43% de las su-

31 AECBA, Serie III, Tomo V, pp. 35-37.

marías sino que fueron las que prevalecieron en el conjunto entre 1735 y 1780. Para explicar esta preponderancia es necesario situarse en tiempo y espacio: esos crímenes ocurrieron en una campaña cuya población, asentada en forma relativamente reciente, estaba en su gran mayoría dispersa por los campos, lo cual afectaba sus hábitos gregarios y lazos de solidaridad, que aún se encontraban en proceso de construcción. A ello le sumaremos la afluencia de migrantes procedentes de otras regiones que se desplazaban de un partido a otro y que generaban desconfianza y conflictos entre los pobladores ya asentados. Esos recién llegados fueron quienes con mayor frecuencia fueron señalados como criminales. La violencia física debe encuadrarse, entonces, en un contexto en que se definía la relación entre aquella sociedad incipiente y la justicia.

El segundo lugar en grado de importancia lo ocuparon los atentados contra la propiedad, que representaron en 31,7% de las causas. Nos referimos aquí al hurto y al tráfico ilícito de bienes (entre ellos, el contrabando con los portugueses desde la costa del Paraná) y también al cuatrismo; en este último caso se trató del robo de haciendas marcadas y, en menor medida, de la apropiación de ganado orejano. Estos delitos tendieron a destacarse en el conjunto a partir del lustro 1756-1760 y ocuparon el primer lugar en el lustro 1781-1785, significativamente en el momento en que se liberalizaban los lazos comerciales con la metrópoli y se incrementaba la demanda de productos pecuarios. No obstante, creemos que la conflictividad que se generó en torno a la propiedad del semoviente refleja un proceso más prolongado, a lo largo del cual se logró la institucionalización de las prácticas del manejo colectivo del ganado. Tanto las autoridades centrales como las municipales bregaron por reglar la recogida de animales alzados y el marcado de las reses, en un esfuerzo por impedir que esas actividades encubrieran la apropiación de ganados ajenos. Los agentes de justicia estuvieron encargados de constatar el cumplimiento de esas prácticas, que un importante sector de los criadores se resistía a aceptar o fingió ignorar: eso explica que una parte de los robos de animales denunciado en las sumarias no fuera sino el incumplimiento de las mismas, alertado por los hacendados que si las respetaban.

El tercer lugar en el conjunto de las sumarias (el 11% de las mismas) lo ocuparon los delitos que dimos en llamar de índole privada o contra la moralidad. Los agentes de justicia se abocaron a escarmentar a quienes infringían los principios cristianos que regulaban la convivencia marital y la sexualidad: los términos utilizados en las carátulas de las sumarias (“amistad ilícita”, “vida escandalosa”) expresaban una condena a la sexualidad ejercitada por fuera de las uniones sacramentadas, en razón a lo cual fueron perseguidos el amancebamiento y cualquier otro tipo práctica sexual alternativa (en dos de ellas, por ejemplo, se denunciaron casos de homosexualidad). Por iguales motivos los agentes de justicia enfrentaron el rapto de muchachas y los intentos de violación. El incremento de este tipo de causas a partir de la década de 1760 estuvo ligado al accionar de los agentes de justicia del cabildo de Luján, quienes

intervinieron en casi todas las causas por amancebamiento de que disponemos: esta corporación residente en la campaña se mostró más proclive a vigilar la moral doméstica de la vecindad, mientras que los agentes de justicia del ayuntamiento porteño lo hicieron en menor medida, quizás porque respondían a autoridades que se hallaban distantes y que no daban prioridad a los conflictos de índole privada por sobre otros delitos cometidos en los partidos de su jurisdicción. Puede postularse, como lo han hecho otros autores, que la presencia de un funcionariado residente en Luján propició la imposición de un mayor grado de civilidad en su área de influencia, y ello llevó a que los asuntos de índole familiar y moral fueran con mayor frecuencia mediatizados por la justicia local.³²

El cuarto lugar lo ocuparon los delitos de orden público, que corresponden al 8,6% del conjunto de las sumarias. Ellos comprenden las denuncias por pendencias, alboroto y juego, las causas por desobedecer o enfrentar a las autoridades y las que se iniciaron por injurias, insultos u otras ofensas consideradas dañosas para la reputación de un vecino. Por detrás de estos, queda un quinto grupo de delitos diversos, como los incendios de los campos, las fugas de las prisiones y los daños ocasionados por el pastoreo de los ganados en tierras de pan llevar, que constituyen el 4,9% restante de las causas criminales. Entre ellos fueron incluidas las dos únicas causas en las que se encarceló a un sujeto por vagancia.

Esto último llama poderosamente la atención, ya que desde las primeras décadas del siglo XVIII las autoridades centrales y municipales, publicando bandos de justicia, apuntaron a combatir el vagabundeo, la ociosidad y la ausencia de una ocupación útil, tanto en la ciudad como en la campaña. Pero como acabamos de comprobar, en los juicios criminales del período 1731-1785 la vagancia fue rarísimas veces objeto de caratulación de una causa, aunque con algo más de frecuencia actuó como factor agravante cuando se juzgaron otros delitos como el cuatreroismo o el amancebamiento. Un ejemplo de ello lo encontramos en una sumaria iniciada por un alcalde de la Hermandad de la villa de Luján, Francisco Julián de Cañas, cuando apresó en el pago de la Pesquería a Pedro Santarén y Gaspar Zárate. Aunque los acusó de cuatrerismo, agregó que se trataba de “personas vagabundas, sin bienes muebles ni raíces de que puedan mantenerse ni menos estar sujetas a conchabo, por ser la vida que traen solamente en solicitud de juegos y armadores de ellos”.³³ En ellos conflúan todas las características esperables en los sujetos aprehendidos por vagancia: la falta de bienes conocidos de los que subsistir, la resistencia a conchabarse y la propensión a actividades ilícitas como el juego.

El término utilizado por el alcalde Cañas y por otros agentes de justicia en las causas criminales que analizamos, es necesario aclararlo, nunca fue “vago” sino “va-

32 Raúl Fradkin, *El poder y la vara...*, pp. 73.

33 AHPBA, 34-1-7-66 *Contra Gaspar de Zárate y Pedro Santarén acusados por daños y robos de hacienda*.

gabundo". Quizás ello indique que por encima de la ociosidad, su peligrosidad radicaba en su vida errante. La alta movilidad que evidenciaban los estratos bajos de la población rural impedía, en efecto, que sus conductas pudieran ser evaluadas por las autoridades y la vecindad estable de los partidos en que residían ocasionalmente: la brevedad de su permanencia hacía dificultoso que sus costumbres y valores cristianos pudieran ser debidamente examinados, lo mismo que la licitud de sus ocupaciones, y los ponía bajo continua sospecha. Esa desconfianza facilitará la construcción progresiva de la vagancia como figura delictiva, que como se ha afirmado fue una especie de molde donde se irían introduciendo todas las conductas condenables.³⁴

Pesos y contrapesos: el fin de un modo de administrar justicia

En 1797 fallecía el alcalde provincial Diego de Mantilla y los Ríos. Aunque legó el empleo a su hijo Manuel Florencio, éste era administrador del pueblo de Nuestra Señora de Itatí en Misiones, por lo que le fue imposible ocuparlo. El mismo fue sacado repetidas veces a pregón pero permaneció vacante hasta mayo de 1803, en que fue subastado en 4000 pesos por Pedro Gallego.³⁵

Puede decirse que en 1797 se cerraba un ciclo en la justicia colonial bonaerense, pues ese mismo año se devolvía al cabildo de Luján la potestad de nombrar alcaldes de la Hermandad en los partidos que formaban parte de su antiguo territorio, dando fin a la pretensión del cabildo de Buenos Aires de ejercer su jurisdicción sobre toda la campaña. Con ello se completaba el proceso de territorialización del que hemos hablado hasta aquí. Quedaban, por un lado, determinados en forma definitiva los confines territoriales de la jurisdicción ejercida por cada una de las corporaciones, mientras que en el interior de los mismos se delimitaba, a su vez, la porción de territorio asignada a cada alcalde de la Hermandad o comisionario. Por otro lado, con la muerte de Mantilla desaparecía el último funcionario que sostuvo criterios distintivos para ejercer el control policiaco-judicial de la campaña, basados en la movilización de los agentes de justicia hasta el lugar donde se los requiriera. Con la asunción de Pedro Gallego en 1803, la alcaldía provincial volvería a tener un titular, pero en un contexto de instrumentación de la justicia diferente al del siglo anterior. Un nuevo andamiaje normativo, diseñado por la burocracia virreinal, pretendería desde entonces disciplinar a la población flotante masculina de la campaña a través de la acreditación de su conchabo permanente en chacras o estancias y de su enlistamiento en las milicias.

Mientras perduró el cargo de alcalde provincial de la Santa Hermandad no existieron presupuestos jerárquicos que lo subordinaran al cabildo de Buenos Aires. No obstante, existió una instancia en la que el ayuntamiento pudo colocarse por encima del alcalde provincial: cuando éste infringió las leyes, los alcaldes ordinarios pudie-

34 Raúl Fradkin, *El poder y la vara*, p. 102.

35 AGN, IX-31-6-2 *Almoneda del empleo de Alcalde Provincial por muerte de Diego Mantilla*.

ron recurrir (y de hecho lo hicieron) a las autoridades superiores para que le impusiesen multas y penalidades. Maniobras como esas, dirigidas a acotar el terreno de acción de sus rivales, sugieren que el ejercicio de la justicia podía convertirse en un útil instrumento para encolumnar a la clientela o para alinear a las facciones políticas. Para los demás cabildantes, el alcalde provincial podía convertirse en un molesto competidor que podía llegar a alterar las alianzas facciosas o incluso a desbaratar las tramas clientelares que se articulaban en torno al desempeño del gobierno municipal. La proyección política de los oficios judiciales es un terreno aún poco conocido para la historiografía, a la espera de ser indagado.

A lo largo del siglo XVIII, el traspaso del empleo de alcalde provincial delata la existencia de esas tramas facciosas. Sería inútil rastrear criterios de mercado en la transferencia de un oficio venal entre particulares: no se trataba de una venta al mejor postor. Quienes se desprendieron del cargo de alcalde provincial lo hicieron en manos de personas de su entorno inmediato, aunque mediara una transacción expresada en dinero. Hemos podido comprobar que los tres alcaldes provinciales anteriores a Pedro Gallego estaban enlazados por vínculos personales. Gaspar de Bustamante fue patrocinado en sus negocios por su antecesor, Joseph Ruiz de Arellano, a la vez que fue el padrino de uno de los hijos de su sucesor, Diego de Mantilla y los Ríos. Tanto el primero como el último tuvieron una participación relevante en el escenario político local. Ruiz de Arellano, además de desempeñarse como alcalde provincial, fue juez de residencia de varios gobernadores y terminó siendo expulsado del cabildo por Bruno Mauricio de Zavala cuando cuestionó los poderes que éste otorgó a un teniente de gobernador, pero consiguió que la Audiencia de Charcas lo restituyera en su cargo. Mantilla, por su parte, se confabularía con otros miembros del cabildo para solicitar a Carlos III que prorrogara el gobierno del virrey Ceballos. Fue condenado por Juan José de Vértiz, el sucesor de éste, a ser deportado a las islas Malvinas por conspirador, pero finalmente resultó indultado.

Por encima de estos episodios, no era infrecuente que las autoridades centrales (primero los gobernadores y los tenientes de rey y luego los virreyes) brindaran su apoyo a los alcaldes provinciales cuando el cabildo intentó marginarlos en la administración de la justicia. Debido a la habitual ambigüedad de la normativa española, las incumbencias de la justicia ordinaria y del ramo de la Santa Hermandad estaban mal delimitadas: ello obligó a esas autoridades a actuar como mediadoras frente a las rivalidades que se suscitaron entre quienes administraban esos ramos. Semejante juego de contrapesos contribuyó a brindar eficiencia a la administración de justicia, pues coexistían dos o más aparatos policíaco-judiciales que competían por imponerse y que, a través de la denuncia de irregularidades u omisiones, eran controlados por los restantes. Cualquier conflicto que se derivaba de la intersección de las jurisdicciones terminaba por resolverse mediante la sentencia de un juez superior, que casi siempre era el gobernador o el virrey, o eventualmente la Real Audiencia. La territorialización

de la justicia rural acabaría por desarticular esa competencia entre aparatos policíaco-judiciales, pues determinó la construcción de espacios privativos en que los agentes de justicia ejercieron su jurisdicción sin entrometerse con sus pares.