

# El poder *sui generis*: la policía de seguridad en el discurso político-jurídico. Córdoba, 1880-1910

*Liliana Chaves\**

---

Cuadernos de Historia. Serie economía y sociedad, N° 28, 2021, pp. 27 a 52  
RECIBIDO: 16/3/2021. EVALUADO: 5/8/2021. ACEPTADO: 11/10/2021.

---

## **Resumen**

Este artículo explora la problemática inscripción de la policía de orden y seguridad dentro del marco del Derecho en la construcción histórica de los regímenes constitucionales y democráticos de masas. Tal cuestión político-jurídica, que ha sido destacada por la historiografía europea, en nuestro caso se revela particularmente relevante en el contexto de cambios socio-económicos y desafíos políticos que marcaron el tránsito del siglo XIX al Centenario. Aquí se expone una aproximación preliminar, focalizando sobre el entramado discursivo que acompañó las expectativas de las elites oligárquicas cordobesas por modernizar, profesionalizar y encuadrar legalmente la órbita de dicha institución. A partir de mensajes y memorias gubernamentales, de normativas policiales y de las primeras tesis doctorales dedicadas al tema en la Facultad de Derecho, se reconstruye un repertorio de enunciaciones convergentes, que articulando diagnósticos locales, referencias doctrinarias y modelos institucionales europeos sobre la naturaleza, rol y atribuciones de la policía fueron asumiéndola como la institución “*sui generis*”, dotada de facultades discrecionales en tensión con las premisas del Estado de Derecho.

**Palabras clave:** orden – libertades individuales – código policial

## **Summary**

This paper explores the problematical inscription of order and security police within the legal frame in the historical construction of constitutional and democratic mass regimes. This politico-juridical issue, which has been highlighted by European historiography, becomes particularly relevant in our case in the context of the socioeconomic changes and political challenges that marked the transit from the 19<sup>th</sup> century to the Centenary. We pose here a preliminary approach focusing the discursive fabric that accompanied the expectations of Cordoban oligarchic elites for

---

\* Universidad Nacional de Córdoba. E mail: lilianab.chaves@gmail.com

modernizing, professionalizing and legally framing the orbit of the institution. Governmental messages and reports, police regulations, and the first doctoral thesis on the theme allow the reconstruction of a repertoire of convergent statements that, articulating local diagnosis, doctrinaire references and European institutional models on the nature, role and attributions of the police, contributed to configure it as a “sui generis” institution endowed with discretionary faculties, in tension with the premises of the rule of law.

**Keywords:** order – individual liberties – police code

*La extensión de los derechos consagrados por la constitución trae envuelto, dentro del tejido de la civilización, que ha contribuido a preparar, dentro de sus refinamientos, en la suavidad de sus goces o en los deleites de la nueva vida, la producción del delito...*

Cornelio Moyano Gacitúa (*La delincuencia argentina...* 1905)

## **Policía, Estado de Derecho y Democracia: aproximaciones historiográficas**

Desde que la Constitución de 1853 deslindó las potestades federales y provinciales relativas al monopolio de la violencia legítima, conformar una policía de seguridad y orden interno fue un eje central de la reconfiguración de los estados provinciales en la segunda mitad del siglo XIX. Uno de cuyos aspectos políticamente más disputado sería el de determinar a qué poder constitucional se reservaría el control de una fuerza pública, desvinculada de las justicias locales y el antiguo régimen miliciano. En Córdoba ello implicó un proceso por el cual, entre 1860 y 1870, la policía se fue diferenciando como área de la órbita administrativa del Estado provincial, consagrándose de este modo al poder ejecutivo como la instancia política superior de la que dependían todos los cuerpos de seguridad y vigilancia.<sup>1</sup> Pero hacia fines de la década de 1880, la preocupación por la modernización y profesionalización de la

---

<sup>1</sup> En 1860 se suspendió el esquema de policías comunitarias fijado en la Constitución Provincial de 1855 y la reforma de 1870 expropió definitivamente a los municipios de toda competencia en seguridad y vigilancia. Oportunamente, señalamos los límites de esa centralización, pues la policía cordobesa no se organizó como una red jerárquica desde un Departamento Central – como en Buenos Aires – conduciendo el conjunto, sino como una constelación de policías territoriales, donde el mando directo sobre la fuerza pública se distribuyó con igual rango y atribuciones entre el subintendente de la capital y los 22 jefes políticos departamentales que reportaban al ministerio de gobierno. Reclutados entre los notables locales y en virtud de compromisos políticos, los jefes políticos tendieron a ejercer sus funciones con gran autonomía y a resistir los proyectos que buscaron subordinarlos a la dirección de la policía capitalina, Chaves, 2015.

institución motivó un discurso oficial y razonado acerca de la naturaleza y rol de la policía en el orden liberal. El mismo puso de manifiesto la intersección problemática entre autonomía y responsabilización del poder policial ante unas elites gubernamentales que invocaban su adscripción al imaginario del Estado de Derecho, desde el cual el orden social se representa como la objetivación del orden jurídico, haciendo del imperio de la ley tanto el límite de los individuos como el del poder público. Sujetar las atribuciones policiales a ese principio a través de un Código de Policía fue la respuesta intentada por los gobernantes a un contexto de profundas transformaciones socio económicas y que desde 1890 estuvo, además, atravesado por los debates y conflictos en torno a la transición hacia una democracia de masas.

A partir de la convergencia de enunciaciones procedentes del campo político y el jurídico sobre la cuestión policial, se procura aquí reconstruir un entramado discursivo orientado a dar una respuesta práctica a las tensiones entre *pueblo y gobierno*, el cual se plasmó en mensajes y memorias gubernamentales y en las primeras tesis doctorales dedicadas al tema en la Facultad de Derecho. Además de dar cuenta de la circulación transnacional de modelos institucionales y saberes, dicho entramado se articulaba con una acción estatal que, durante el período y al igual que en otras jurisdicciones del país, alentó distintos aspectos de reforma policial.<sup>2</sup> Particularmente la policía capitalina fue objeto de sucesivas reglamentaciones, en procura de dotarla de una estructura interna cada vez más extendida, diferenciada y compleja,<sup>3</sup> a la vez que se prometía imprimirle una impronta más profesional y civil, regulando la "carrera policial"<sup>4</sup> y "administrando sus apariencias".<sup>5</sup> En general, esas iniciativas

---

2 Barreneche & Galeano, 2008.

3 Las iniciativas se orientaron a expandir la red policial, conforme se extendía y densificaba el radio urbano (Departamento Central, Comisaría de Sección, de Estación, de Suburbios, de Tablada, Sub Comisaría); a diferenciar los cuerpos por servicios (vigilantes, serenos, bomberos, guardiacárceles, "agentes secretos" o pesquisas); a capacitar los agentes de calle (escuelas de alfabetización y de instrucción, manuales, conferencias semanales teóricas y prácticas, etcétera); a especializar tareas de vigilancia, prevención e investigación de los delitos y control de las multitudes (comisaría de pesquisas, 1890; oficina antropométrica y oficina de estadísticas y archivo, 1896; policías volantes, 1906; escuadrón de seguridad, 1908).

4 Ver "Decreto sobre condiciones de idoneidad y formación para los cargos de comisarios, sub comisarios, inspectores y meritorios, 26/10/1908" en *Compilación de leyes, decretos, acuerdos de la Exma. Cámara de Justicia y demás disposiciones de carácter público dictadas en la provincia de Córdoba*, T.XXXV, Talleres El Interior, Córdoba, 1908, 495 a 500 (en adelante **CLDC**). Tal resolución estableció que todo el personal jerárquico debía rendir un examen oral y escrito, según un programa para cada categoría, a fin de ser confirmados en sus puestos o integrar listas de promoción. En 1897 se estipuló un régimen de concurso para el ascenso de clases y vigilantes.

replicaban con pocas adaptaciones fórmulas reglamentarias y organizativas de la policía de la ciudad de Buenos Aires; en especial las impulsadas durante las jefaturas de Aureliano Cuenca (1886), F. Beasley (1896-04) y Ramón Falcón (1906-09).<sup>6</sup> Entre ellas, las relativas a la especialización, profesionalización y expansión de las tareas de investigación policial, tipificada como un área de “*funciones especiales y servicios reservados*”. Si bien la misión públicamente declarada de esta rama sería la de oficiar como auxiliar de la justicia penal, desde sus orígenes su campo de intervención fue más allá de ese propósito. Bajo la designación de “Comisaría de Pesquisa” primero y “Brigada de Investigación” luego, se sentarían las bases de una policía política o de orden que tendría por características distintivas el ejercer el control por acumulación de información sobre cualquier campo requerido y su poca visibilidad, como asimismo su receptibilidad respecto de innovaciones técnicas y del conocimiento científico aplicable a las técnicas de identificación.<sup>7</sup>

Fuera de puntuales antecedentes en clave tradicional<sup>8</sup> y de renovadores aportes provenientes de la historia política y del Derecho, centrados en el control social y político del ámbito rural,<sup>9</sup> la policía decimonónica cordobesa no ha sido valorada en tanto objeto específico. Como parte de una investigación dirigida a llenar ese vacío y a recuperar también los nexos e interacciones con otros desarrollos afines en el período, este trabajo más que en su “historia interna”<sup>10</sup> se focaliza en la construcción de sentidos sobre su naturaleza y misión que subyació a los procesos de modernización y profesionalización policial del período previos a la reforma del sistema electoral. La cual fue incorporada a la agenda gubernamental en 1910 y concretada en 1912.<sup>11</sup>

---

5 Para el ministro Cárcano debía inculcarse en los agentes de calle posturas corporales que dieran “*un porte más urbano al traje de gendarme a la europea*” que vestían. Asimismo, instruirlos en “*formas cultas*” de desempeño, para superar el “*cariz escandaloso, ruidoso y violento*” de las detenciones en la vía pública. Ver *Memoria del Mtro. de Gobierno, Justicia y Culto, Ramón J. Cárcano*, T.I, Imprenta Juan Alsina, Buenos Aires, 1887.

6 Barry, 2015, Albornóz & Galeano, 2016.

7 Sobre el particular en ciudad de Buenos Aires, ver también García Ferrari, 2010 y Caimari, 2017.

8 Retamoza, 1983.

9 Pavoni, 2016, Agüero 2011 y Beraldi, 2017.

10 Dentro del proyecto SeCyT/UNC (Res.233/2020) *Instituciones de control, orden social y orden político en perspectiva histórica (Córdoba, siglos XIX y XX)*, desarrollo la línea “Seguridad y orden social y político: la especialización de tareas policiales en el control del delito y la multitud. Córdoba, 1890-1916”.

11 Chaves, 2005.

En virtud del carácter de referencias fundamentales que para los discursos aquí analizados revistieron las tradiciones policiales nacionales de Francia y Alemania, nuestro abordaje recoge las consideraciones de dos líneas historiográficas que profundizaron sobre ellas. Aunque desde abordajes disímiles, ambas coinciden en señalar la paradoja histórico-política que, desde el siglo XIX, supuso la inscripción de la policía de seguridad y orden en el marco del Derecho para la edificación de los regímenes constitucionales y las democracias de masas. Puesto que bajo las premisas de la Economía Política liberal y la Declaración de los Derechos del Hombre (1789), tal institución legada por el absolutismo fue redefinida en su concepto y fines en consonancia con un nuevo orden jurídico político, como un instrumento para garantizar la libertad ciudadana y los derechos naturales e imprescriptibles del hombre (seguridad de las personas y bienes). Sin embargo, en el curso del mismo siglo XIX, los estados engendraron además de los modelos de represión y prevención, a la policía política (seguridad del Estado) como servicio público en ejercicio de un poder de control sobre la sociedad.

Para el caso francés, partiendo de la tensión entre orden y libertad y en tanto respuesta práctica al juego político modificado por el sufragio universal en 1871, Jean Marc Bèrliere<sup>12</sup> abordó la ambigua relación entre policía y democracia durante la III República. Observa que frente a un régimen que consideraban mal asegurado y asediado por derechas recalcitrantes, agitaciones obreras y el activismo socialista o anarquista, los republicanos tendieron a reforzar por la vía administrativa las facultades de una policía política que otrora habían cuestionado como dispositivo consustancial a los regímenes autoritarios del primer y segundo Imperio. Justificada en propósitos preventivos, la acción de esa policía republicana se orientó entonces a la información y vigilancia de la opinión en general, a fin de conocer los niveles de descontento, determinar medidas de seguridad y prever los acontecimientos a ser reducidos mediante prohibiciones o el uso de la fuerza. Desde tal perspectiva, un blanco específico fueron aquellos sectores a los que por "*su naturaleza*" se atribuía una influencia sobre la estabilidad del orden público: asociaciones políticas y religiosas, sindicatos, prensa.

---

12 Bèrliere, 2008, 2009 y 2011.

Por su parte, considerando diversas variantes europeas, Paolo Napoli reconstruye una genealogía conceptual que entrama la Historia y Filosofía del Derecho con la Filosofía Política. Analiza el problema de la relación Policía/Estado de Derecho<sup>13</sup> en tanto efecto derivado del ambiguo estatuto jurídico de un poder reglamentario que, aunque limitado a tareas represivas, sobrevive como racionalidad gubernamental para asegurar y controlar el territorio y la población y producir un orden material y moral. Tal ambigüedad estriba en que al tiempo que instrumento para un fin, ese poder mantiene una facultad normativa para dictar reglas de policía permeables a las “necesidades de la vida” y “la imprevisibilidad de los hechos”, estableciéndose una cesura con la concepción liberal del Derecho. Porque – además de no emerger de la voluntad del legislador – dispositivos como Medidas, Ordenanzas, Edictos y Reglamentos a la vez que integran las figuras propias de la norma jurídica (obligación, interdicción, permiso, sanción), se orientan esencialmente a forjar actitudes y automatismos en el comportamiento individual y colectivo con el fin de encuadrar las conductas en un régimen de lo conforme/no conforme, más que evaluarlas según el par lícito/ilícito. Desde el punto de vista constitucional, aquellos dispositivos emanan de una delegación expresa de la ley aplicable a los casos más variados y especiales que ella misma no prevé y resultan, por consiguiente, de evaluaciones sobre situaciones de urgencia, cuyo fundamento es el gobierno de la excepción. De allí que en tanto institución límite y situada en un espacio indiferenciado entre el Derecho y el hecho, Napoli sostiene que pese a la progresiva inclusión de la policía en el mundo legal, nunca se lograría consignarle una fisonomía definida, debido a las racionalidades en tensión que suponen los principios jurídico-filosóficos del Estado de Derecho y la lógica securitaria. Tal tensión explicaría las recurrentes discusiones alrededor del campo de acción de la policía y el alcance de su excepción frente a las libertades y garantías constitucionales. En especial cuando se trate del margen de maniobra que concierne al monopolio de la violencia – sea como prevención o como sostén de la actividad judicial – y de las “*técnicas secretas*” que le son autorizadas para producir la información necesaria al éxito de sus operaciones (invisibilidad, ubicuidad, secreto,

---

13 Napoli, 1999 y 2011.

mimetismo, simulación).<sup>14</sup> Asimismo con respecto al poder discrecional que legisla, juzga y sanciona, ignorando la división de poderes del Estado de Derecho.

Ambas miradas convergen en la preocupación historiográfica, destacada por V. Millot,<sup>15</sup> por dar cuenta de los compromisos políticos, ideológicos y sociales sobre los que se funda el orden público; los cuales confieren a las maneras de mantenerlo una legitimidad que nunca es definitiva. Pues los modos de regulación más o menos institucionalizados de una sociedad resultan de transacciones y enfrentamientos prácticos y simbólicos localizados, entre los detentadores del poder administrativo y judicial y los actores sociales. Ello impone abordar el surgimiento del sentimiento de inseguridad y de los valores que sustentan el orden social en un momento dado, asumiendo la relatividad social, cultural y política de las nociones de orden/desorden. A propósito de lo anterior, los apartados siguientes reconstruyen dos líneas de discursos enunciadas desde las elites conservadoras que, entre 1890 y 1910, fueron asumiendo a la policía como un poder "sui generis", dotado de facultades discrecionales en vistas de una prioritaria y creciente preocupación por el orden político y los desafíos de la democracia.

### **Los discursos gubernamentales: ¿limitar al poder o reglamentar los derechos?**

Durante el período considerado, tanto las memorias de ministros de gobierno o jefes de policía como los mensajes anuales de los gobernadores describían a la policía cordobesa como una fuerza pública siempre insuficiente a los fines de la vigilancia tanto de la ciudad como de los departamentos del interior. No obstante, esa constante demanda de mayores recursos alternaba con una imagen no demasiado preocupante y más bien imprecisa acerca de los problemas de orden y seguridad que afectaban a la provincia, más allá de esporádicas y genéricas alusiones al incremento de robos y hurtos, el juego clandestino en la ciudad y el mal endémico del

---

14 Brodeur, 2011.

15 Millot, 2007: 162-177.

cuatrerismo en la campaña. Tampoco la incipiente y rudimentaria estadística policial<sup>16</sup> proyectaba un cuadro muy alarmante. Por el contrario y en el caso de la capital, la lectura oficial sistemáticamente resaltaba como “*síntoma halagador*” el “*mejoramiento sensible de las costumbres y constitución moral del pueblo*”<sup>17</sup> que, según los informes de los comisarios de sección, indicaba cada año la disminución de las cifras absolutas de infracciones y delitos. Ello sin perjuicio de que algunas apreciaciones más propiamente policiales atribuyeran dichas cifras a la limitada capacidad que, por la escasez de recursos, tenía la policía de llegar a lugares donde innumerables crímenes e inmoralidades quedaban impunes: los “*barrios orilleros*”, los suburbios rurales y accesos de la ciudad. En conjunto se trataba de un vago diagnóstico que combinaba cierto optimismo con, por un lado, el supuesto de una incuantificable criminalidad innata dentro de una población todavía inmadura e inclinada al desorden y la violencia debido a los determinismos de la geografía templada.<sup>18</sup> Por otro, la advertencia de los nuevos desafíos, consecuencia de la transformación del paisaje social urbano que producían la inmigración y la circulación de trabajadores atraídos por el impulso a las obras pública y privadas

*...una inmigración constante que se desparrama también dentro del extenso perímetro del municipio [...] han venido a hacer difícil, si no imposible, la vigilancia de estas grandes masas de trabajadores diseminados en distintos puntos del Municipio*<sup>19</sup>

En rigor, con el señalamiento de esas amenazas el discurso policial legitimaba el lugar de primacía que reclamaba para la institución, tanto en la obra del progreso como en la estructura y el presupuesto del Estado. La disputa se planteaba específicamente

16 En 1896, el Ministerio de Gobierno, intentó sistematizar la recolección de datos. La Oficina de Estadística y Archivo de la Policía de la capital elaboró un instructivo conforme al modelo facilitado por la Policía de La Plata que fue girado a todas las policías departamentales, ninguna de las cuales cumplimentó el requerimiento. Ver “Informe de la Dirección de Registro Civil y Estadística. 28/3/1899” en **CLDC**, T. XXVI, 1899, 19.

17 Ver los *Mensajes* de apertura de período legislativo de los gobernadores Marcos N. Juárez, José Figueroa Alcorta y José Antonio Ortiz de Herrera en **CLDC**, T. XVI, 1889, T. XXII, 1895 y T. XXXV, 1908, respectivamente.

18 “Tenemos una población como la de todos los pueblos que se encuentran en zonas templadas más cerca de los trópicos que de los glaciares, con todos sus defectos de intemperancia en el carácter, genio violento, etc.” en “Memoria del Departamento de Policía, 1/4/1878” en *Anexo de la Memoria presentada a la Honorable Legislatura de la Pcia. de Córdoba por el ministro de Gobierno Dr. Miguel Juárez Celman*, Imprenta del Eco de Córdoba, Córdoba, 1878.

19 “Mensaje del gobernador al abrirse las sesiones legislativas de 1887” en **CLDC**, T. XIV, 1887, 120.



contra la educación, porque si bien se admitía que ambas instituciones compartían el propósito civilizatorio y moralizador de perfeccionar a una "humanidad defectuosa", instrucción y corrección mediante, se reputaba a la educación impotente para librar a la sociedad de los "seres incorregibles" y nacidos con los "instintos de la raza felina". Del mismo modo que ante las necesidades disciplinarias del presente, el "cultivo del intelecto" se revelaba como una acción de efectos demasiado lentos sobre la virtud de las masas, la policía era capaz de dar la respuesta enérgica e inmediata contra el mal. Por consiguiente y en la medida que la moral social debiera ser garantida "por la fuerza":

*...la policía merece y es digna de ocupar el primer lugar en el esfuerzo de los gobiernos, de las sociedades, de las familias, de los individuos. La Humanidad entera debiera, Sr., propender al mejoramiento interminable de las policías, puesto que de ellas depende de inmediato la seguridad, el honor, la moral- Y si bien serán más brillantes los resultados a obtener con la escuela, no lo es menos que la escuela es de acción lenta y parcial, en muy reducida proporción, mientras que las policías obran rápida y enérgicamente para remediar el mal, de modo que solamente estaremos en el caso de no considerarlas como las columnas principales del bienestar social, cuando hayamos instruido la humanidad y modificado y corregido totalmente sus defectos, remoto plazo en verdad<sup>20</sup>*

Ahora bien, prestigiar a la policía de seguridad en la consideración pública era una tarea que contenía múltiples aristas. Y una de ellas concernía a su esfera y modos de acción, en vistas de una institución demasiado sospechada de ser la mera fuerza material al servicio de los gobiernos en la lucha política,<sup>21</sup> carente de organización y disciplina, del concepto de su misión y de verdadera autoridad. En esos términos lo plantearía en 1887 el joven ministro Ramón J. Cárcano, una de las figuras prominentes del régimen juarista que gobernó Córdoba entre 1877 y 1890. El cual, alegando el propósito de desterrar herencias coloniales y ajustar las bases normativas

---

20 Idem anterior y "Memoria del Jefe de Policía Marcos N. Juárez" en *Memoria del Mtro. de Gobierno, Justicia y Culto, Ramón J. Cárcano*, Cit. El resaltado me pertenece.

21 Entre 1883 y 1889 la Policía de la capital estuvo a cargo de Marcos N. Juárez a quien se atribuye la formación de la Cadena, especie de grupo parapolicial anclado en la Comisaría de Pesquisas, también creada en su gestión. Marcos N. Juárez intentó replicar en Córdoba la estructura de la repartición porteña, diseñada por su cuñado Aureliano Cuenca. Este militar oriundo de Buenos Aires, se radicó en Córdoba en la década de 1860 y se casó con Juana Juárez Celman, A la par de su carrera en el ejército nacional se desempeñó como diputado provincial y nacional. Entre 1880-81 fue designado Jefe de la Policía de Córdoba por su cuñado el gobernador Miguel Juárez Celman, quien al llegar a la presidencia lo convocó para el mismo puesto en la Capital Federal, Cutolo, 1968.

y procedimentales de la justicia a los cánones constitucionales, liberales y republicanos, dio impulso a la codificación para la modernización jurídica de la provincia.<sup>22</sup> En esa tónica, el Código de Policía se concibió como el corolario de un proceso de racionalización legal y comenzó sosteniéndose en la retórica de la garantía a los derechos individuales y del imperio de la ley como regla general, previsible e igualitariamente aplicada por autoridades profesionales y competentes.

Para fundamentar el proyecto de Código, Cárcano se inspiró en la escuela alemana del Derecho Administrativo,<sup>23</sup> fuente de una de las reflexiones más sistemáticas sobre la policía dentro del régimen constitucional y de derecho. En su ya citada *Memoria* de 1887, transcribió selectivamente el texto “Derecho Público Universal” de J.G. Bluntschli,<sup>24</sup> del que recogía no solo los conceptos nodales acerca de la naturaleza y misión de la institución como rama administrativa del Estado, sino también su representación de la controversia teórica alrededor de la noción moderna de policía. La cual discurría entre la versión “liberal” que tendía a asignarle un campo de acción tan reducido – represión del delito – que la volvía ineficaz y superflua y otra de reminiscencias “absolutistas” que lo extendía al extremo hasta convertirlo en odiosa tutela sobre las libertades individuales. Precisamente, el autor suizo alemán se había propuesto reducir tal oposición con una nueva síntesis que reviviera a la policía para el Derecho Público moderno en torno a tres contenidos: esencia moral, prosperidad pública y seguridad. Los cuales al ser articulados entre sí por la noción de “necesidad” conferirían a aquélla el carácter de un *“poder sui generis”*.

En idénticos términos lo expresaba Cárcano, sin embargo su reflexión enfatizaba sobre la encrucijada ético política a la que se exponía el orden liberal: si la esencia de la policía residía en ingerirse en los momentos más oportunos y su ley suprema eran

22 En 1882 se aprobaron el Código de Procedimiento Civil y Comercial y el Código Rural; se adoptó provisoriamente el Código Penal de Ugarriza, García y Villegas. En 1883 se enmendó la Constitución Provincial y en 1886 se aprobó el primer Código de Procedimientos Criminales, redactado por Bialek Massé y José Ibáñez, Chaves, 2017.

23 Desarrollada en el contexto de las revoluciones de 1830 y 1840 y de la unificación alemana, por catedráticos post hegelianos – Baron von Stein, Guillermo von Humbolt, Lorenzo von Stein, Roberto von Mohl. Bluntschli – partidarios de un liberalismo reformista que sin romper del todo con el absolutismo ilustrado sostenía como ideal político la unidad del Estado bajo la monarquía constitucional, Abellán, 1983.

24 Se trata del capítulo IV de Bluntschli J.G. *Derecho Público Universal*, T.II, Góngora Editores, Madrid, 1880 (traducción directa de la última edición alemana por D. Enrique Danero, Catedrático en el Instituto de San Isidro de esta Corte, Madrid); texto de estudio en la Cátedra Derecho Público instituida en la Facultad de Derecho cordobesa a partir de 1882.

"*las necesidades del público*", una condición de su eficacia sería la libre elección de sus medios. Por lo tanto, aunque debiera respetar "*muchísimo*" el orden jurídico, frente a la "*verdadera y urgente necesidad*" no debía serle absolutamente prohibido "*desatender o violar cualquier derecho público o privado*". Pero sobre esa imprescindible arbitrariedad el propio Cárcano sospechaba un grave riesgo no solo para los particulares sino para el mismo Estado, de allí el desafío que implicaba para el legislador diseñar mecanismos que desterraran y castigaran la natural tendencia al abuso de autoridad.

En este punto entonces, al postular el Código de Policía, Cárcano tomaba distancia de Bluntschli cuya recomendación era no delimitar jurídicamente los poderes de la policía para priorizar la libertad de movimientos requerida por la función, también porque creía imposible determinar a priori los detalles y las necesidades de su intervención. Cuanto mucho, un dispositivo como el Código podía ser útil en casos de infracciones leves y faltas ordinarias y apenas para "*infundir en los agentes hábitos de comedimiento y temor a excederse en los castigos.*"<sup>25</sup> En cambio, para Cárcano moderar la acción y establecer criterios de responsabilidad se revelaba como un imperativo central, quizá en atención al generalizado diagnóstico negativo sobre las formas de actuación policial, que los gobernantes comúnmente achacaban a la "*calidad*" del personal subalterno. Efecto de su reclutamiento en lo que consideraban "*la última clase social semibárbara*" y tópico explicativo tanto de su relajada disciplina y discutible moral como de los procedimientos escandalosos que protagonizaba. Sin perjuicio de que en lo sucesivo, el discurso oficial iría alternando esa imagen del "*vigilante desaliñado, vicioso e indolente, interventor a sable en todo incidente y accidente de la vía pública*", con la igualmente estereotipada del "*guardián celoso y atento*" del orden y respetuoso de las libertades, por obra de la idoneidad de los superiores, la instrucción y los estímulos al buen desempeño.

Tras la caída del régimen juarista en 1890, si bien el proyecto de Código enunciado por Cárcano continuó en las agendas gubernamentales posteriores, la materia en cuestión se revelaría muy resistente a ser reducida a la lógica de la ley general y

---

25 Frente al problema del abuso, Bluntschli proponía someter a la policía a cierta responsabilidad "*severa pero no jurídica*", resuelta por un poder moderador especial, no integrado ni en la burocracia policial ni en la justicia, como los tribunos de la plebe romanos. Al identificar la policía con el concepto de administración, la definía como la actividad concreta y variada del Estado y como tal "*expresión opuesta a la constitución o la ley, que debe ser considerada en detalle y por oposición al orden jurídico general y permanente, en la que prima lo público sobre lo privado*". Sobre el particular, Sánchez González, 2001.

abstracta. De hecho, muchos entendían – como el gobernador José Echenique en 1888 – que esa legislación más que a los preceptos científicos y morales debía responder a la especificidad de la *“vida y costumbres que ha de regir”*. En 1892, el gobernador Manuel Pizarro retomó la iniciativa del Código y, además, planteó la urgencia de una reglamentación interna que organizara en su conjunto una policía esencialmente civil. A tal efecto nombró la primera comisión encargada de redactar un proyecto para elevar a la legislatura, integrada por el sub intendente Miguel S. Amuchástegui, el Teniente coronel Luis Correa y el Dr. Félix T. Garzón. En 1896 y 1908 nuevamente se designaron comisiones con igual propósito que a diferencia de la anterior se conformaron completamente con hombres del Derecho. La primera durante la gobernación de Figueroa Alcorta, por los doctores Quintiliano Tizeira, José Bianco y José N. Prado – secretario –; la segunda, durante el mandato de Ortíz y Herrera, por los académicos Julio Rodríguez de la Torre, Guillermo Rothe y Ricardo F. Olmedo – secretario –, todos destacados como especialistas en derecho público administrativo y penal. El Código de Policía encomendado a los últimos debía, además, proyectarse para todo el territorio provincial, en consonancia con un plan de unificación administrativa de la institución que pronto sería abandonado.<sup>26</sup> Hasta ahora desconocemos el producto de sus deliberaciones en vistas de que ningún proyecto de código se elevó a tratamiento parlamentario.

Entre tanto legisladores y juristas no lograban acertar con la *“norma fija, preceptos claros y concluyentes”*, la respuesta – siempre provisoria – fue la reglamentación emanada de la propia autoridad policial y refrendada por el gobierno, en base a la agregación y repetición de órdenes del día, edictos y reglamentos parciales que abordaban desde la organización y funciones de las distintas áreas y el régimen disciplinario interno a las atribuciones y procedimientos en materia judicial y de contravenciones y faltas policiales o municipales. Tales disposiciones elaboradas entre 1893 y 1909 tuvieron un mismo artífice: el comisario de órdenes Justo V. Hernández, quien habría ingresado a la repartición hacia fines de la década de 1870 y sobrevivió a los cambios de gobierno y a los más frecuentes de la jefatura.

---

<sup>26</sup> Ver *Mensajes* de apertura de período legislativos de los gobernadores José V. de Olmos y J. A. Ortiz y Herrera en **CLDC**, T. XXXIII, 1906 y T. XXXIV, 1907, respectivamente.

En 1893 fue promulgado el *Reglamento Provisorio de la Policía de la Capital*, extractado del vigente en la Capital Federal, con el declarado propósito de subsanar la falta de una norma escrita sobre los deberes de los empleados y agentes en sus relaciones con sus superiores y el pueblo, y de la regla fija a seguir en su cumplimiento.<sup>27</sup> En 1896, el mismo fue complementado con un *Apéndice* relativo a la Jurisdicción y Competencias de los agentes y se incluyó un capítulo de prohibiciones sujetas a sanción, extraído del *Manual de Sargentos, Cabos y Vigilantes* utilizado en ciudad de Buenos Aires, el cual que ya había sido adoptado como material de referencia en 1893.<sup>28</sup> Aquel año fue además muy prolífico en reglamentaciones especiales para distintas reparticiones (Comisaría de pesquisas, departamento central, comisarías de sección), implementándose también las "Conferencias Policiales",<sup>29</sup> a los fines de que los funcionarios jerárquicos se dedicaran al estudio e interpretación de esa suma de disposiciones y a considerar eventuales reformas. En 1897, mientras se esperaba el producto de la comisión codificadora, todo ese conjunto de normas considerado "*sin armonía y cohesión indispensable*"<sup>30</sup> fue, no obstante, recopilado en un impreso oficial para facilitar su conocimiento por el personal y el público en general.

Más tarde, en 1906, un decreto hizo extensivo a toda la provincia una suerte de reglamento de contravenciones policiales elaborado por la jefatura de la capital, el cual consignaba una lista de prohibiciones y sanciones relativas a moralidad pública, seguridad de las personas y libertad de tránsito. En la lógica del poder administrador, habilitado de hecho a prohibir y castigar actos que no constituían delitos en el sentido jurídico, esa normativa tipificaba una serie de comportamientos como atentados contra la moral y las buenas costumbres, los poderes públicos, las autoridades, los partidos, las asociaciones civiles y religiosas o los particulares. Por consiguiente, gritar o proferir palabras torpes o indecentes en las calles y sitios públicos, escribir paredes o fijar carteles, publicar, vender o circular impresos con proclamas que incitasen a perturbar el orden, inmiscuirse con el mismo fin en

---

27 "Sub intendente de Policía, Abelardo Cordeiro al Mtro. Tomás Luque, 20/5/1893" en **CLDC**, T. XX, 1893, 209.

28 "Apéndice del Reglamento General de Policía, Jurisdicción y Competencia (1896)" en *Policía de Córdoba, Recopilación de disposiciones vigentes confeccionadas por Justo V. Hernández, comisario de órdenes*, Córdoba, Establecimiento Tipográfico "La Italia", 1897, 291.

29 "Orden del día 303, 26/7/1896" en *Policía de Córdoba, Recopilación de disposiciones vigentes...* Cit, 85.

30 "Mensaje de apertura de período legislativo, Gdor. J. Figueroa Alcorta" en **CLDC**, T. XXIII, 1896, 105.

manifestaciones o reuniones políticas, sociales o religiosas conformaban el repertorio de actos a sancionar con multas y arrestos. En 1909 ese ordenamiento provisorio fue reforzado con el agravamiento de las penas, a la vez que el principio que lo sustentó fue consagrado en un nuevo apéndice<sup>31</sup> al *Reglamento de Policía* que, finalmente, explicitó las atribuciones del Sub Intendente confiriéndole, entre otras, la facultad de dictar todas las disposiciones relativas a seguridad y conservación del orden público, el cumplimiento de las resoluciones del Poder Ejecutivo, entender y resolver en las contravenciones a los Reglamentos Policiales y Municipales con penas de arresto o multa. En rigor, no se trataba de una novedad pues se reescribían los preceptos del Reglamento General de Policía de 1871 que, pese a ser suprimidos en 1893, subsistieron en la práctica.

A partir de 1900, las insistentes demandas de los gobernadores y ministros para la promulgación del código comenzaron a orientarse en un sentido más afín a ese marco normativo provisional. Pues, la inicial preocupación de Cárcano por moderar la actuación policial y contener abusos sería paulatinamente desplazada por la de despejarla de obstáculos legales que impidieran procedimientos rápidos y sumarios si la necesidad de su intervención así lo ameritaba. Entonces, el anhelado encuadre jurídico debía responder más precisamente a determinar la responsabilidad de los habitantes por “*actos ordinariamente calificados de contravenciones*”, los que sin ser delitos sujetos a la justicia no obstante “*perturban la tranquilidad y el orden o dañan la moral*”, debiéndose facultar a la policía para castigarlos correccionalmente o para tomar medidas represivas y/o preventivas.<sup>32</sup> De allí en adelante, el discurso gubernamental reclamaría más abiertamente una ley que se acomodase a la operación policial y no a la inversa. Así lo indica – por ejemplo – la propuesta de recalificar como contravenciones ciertos delitos penalizados por leyes especiales, con fin de sustraerlos de la competencia de los jueces.<sup>33</sup> Y acaso más enfáticamente, la demanda

31 “J. V. Hernández al Mtro. de Gobierno, 11/12/1906” y “Decreto aprobando la Orden del día 598, 15/12/1906” en **CLDC**, T. XXXIII, 1906, 415. “J. V. Hernández al Mtro. de Gobierno, 2/12/1909” y “Decreto del P.E., 18/12/1909” en **CLDC**, T. XXXVI, 1909, 747.

32 “Mensaje de apertura de período legislativo, Gdor. J. M. Álvarez” en **CLDC**, T. XXX, 1903, 94.

33 Alternativa planteada con relación a las leyes que penalizaban los juegos de azar y que impedían allanar domicilios sin orden judicial. Ver “Mensaje de apertura de período legislativo, Gdor. J. M. Álvarez” en **CLDC**, T. XXIX, 1902, 110 y *Memoria a la H.L. de la Pcia. de Córdoba presentada por el Ministro de Gobierno, Justicia, Culto e Instrucción Pública, Dr. Félix Garzón Maceda, Año 1908-1909*, Tipográfica La Industrial, Córdoba, 1909.

de fijar "las reglas que deben encaminar el uso de las libertades ciudadanas".<sup>34</sup> A la expresa enunciación de este tópico como órbita de la policía de seguridad, ciertamente subyacían las alertas que despertaron las primeras movilizaciones obreras y civiles como asimismo el anunciado cambio de régimen político que, sobre todo desde 1909, impulsó el activismo no solo de la UCR o del socialismo sino también de los fragmentos disidentes del universo conservador. No casualmente, en el curso de esos años se irían desplegando y especializando nuevos dispositivos. En 1906 se organizó la Policía Volante, una fuerza civil montada y con instrucción militar que, creada para el servicio extraordinario en las colonias agrícolas en tiempo de cosechas, fue igualmente utilizada para disolver manifestaciones obreras en la capital.<sup>35</sup> En 1907 la Comisaría de Pesquisas – establecida a fines de la década de 1880 – fue reorganizada en la Brigada de Investigaciones y dividida en tres secciones: Seguridad Pública, Seguridad Personal y Delitos contra la propiedad y Orden social (a la que correspondían las áreas de identificación, libros y vigilancia general).<sup>36</sup> En 1908 se creó el Escuadrón de Seguridad, un cuerpo montado de elite con la misión de:

*garantir a todos y cada uno de los Ciudadanos en el ejercicio de la libertad y de los derechos, con sujeción a las leyes y ordenanzas en vigencia, o a las disposiciones circunstanciales que se dictaren*

Su ámbito especial era el servicio en corsos, reuniones públicas, meetings, ceremonias oficiales y en general, en todo paraje donde "la aglomeración de las multitudes hiciera difícil o ineficaz el desempeño de los agentes de infantería".<sup>37</sup>

Cuando en 1910, el gobernador Félix T. Garzón asumió con el respaldo del presidente Sáenz Peña y el compromiso de promover en Córdoba el proyecto de reforma electoral, también interpeló a los legisladores para encarar la tarea del Código

---

34 "Mensaje de apertura de período legislativo, Gdor. J.A. Ortiz y Herrera" en **CLDC**, T. XXXV, 1908, 148.

35 En diciembre de 1906, la primera huelga general de trabajadores paralizó la ciudad por 48 horas. Según el parte policial sin mayores incidentes, aunque fueron detenidas 70 personas. El gobernador atribuyó a la intervención de la policía móvil en las manifestaciones el fracaso de un nuevo paro en enero de 1907. "Parte del Jefe de Policía, Justo V. Hernández, sobre los sucesos con motivo de la huelga, 22/12/1906" en **CLDC**, T. XXXIV, 1907, 426-429 y "Mensaje del Gdor. José V. de Olmos, 1/05/ 1907" en *Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, Período legislativo de 1907*, Imprenta Argentina, Córdoba, 1907.

36 Retamoza, 1983.

37 "Ley 2.028, creando el Escuadrón de Seguridad", 16/11/ 1908 en **CLDC**, T. XXXV, 1908, 529.

de Policía. Pero para entonces ya sin vacilaciones, en términos de una legislación reglamentaria de los derechos y garantías individuales a los fines de la defensa social:

*Las agrupaciones sociales deben cuidarse y defenderse sin atacar derechos de nadie, educando en primer término y cuando esa función no fue posible en la oportunidad debida, reformando y despertando al individuo insensible, por la palabra de orden, de moralidad, de justicia, de reforma, de los fines a llenar en el contacto social [...] hay derechos, como se ha dicho, que pueden llegar a ser peligrosos y que frecuentemente requieren leyes que protejan a las sociedades contra los abusos...*<sup>38</sup>

### Los discursos jurídicos: el énfasis preventivo

Durante el período pero casi sincronizadas con las demandas provenientes del poder público, solo tres tesis doctorales presentadas en la Facultad de Derecho de Córdoba constituyeron una intervención del campo jurídico específicamente dirigida a aproximar una respuesta sobre el carácter y misión de la institución: *La Policía y sus atribuciones* de Genaro Tagle en 1894, *Régimen de Policía* de Santiago Díaz en 1903 y *Policía de Seguridad* de Federico Álvarez en 1908.

Guiados por la intención de aportar estudios de utilidad práctica y con dispares grados de elaboración, dichos trabajos coincidían en partir de una crítica acerca del estado de la institución, a fin de visualizar de qué manera la indeterminación de sus esferas de acción acarrea tensiones con otros poderes públicos (justicia, municipio) y, más centralmente, con los ciudadanos. Mal suplida por la aglomeración de normas transitorias, la carencia de una base legal que le diera unidad orgánica y definiera la jurisdicción exclusiva de la policía se consideraba una consecuencia de varios factores. Entre ellos el propio contexto social que, sin padecer aún los trastornos de las grandes urbes, sin embargo parecía no haber superado ciertos atavismos en las costumbres públicas. En esta “*sociedad embrionaria*” – se aducía – era tan problemático “*contener al hombre investido de autoridad, fijándole límites a su acción*” como “*la falta de*

---

38 “Discurso Programa del Gdor. Dr. Félix T. Garzón, mayo 1910” en **CLDC**, T. XXXVII, 1910, 240-262. Pese a la crisis del pacto oligárquico, la dirigencia cordobesa era mayoritariamente refractaria a la reforma política; la que pudo acelerarse gracias a la intervención federal de 1909, Chaves, 2005.



*compostura del pueblo*"<sup>39</sup> quien, ignorante de la misión de la policía, creía denigrante obedecerla.<sup>40</sup>

También tal circunstancia se atribuía a la politización de la policía de seguridad. Para Santiago Díaz,<sup>41</sup> consecuencia inevitable del despojo de toda fuerza pública a los municipios en 1870 al efecto de subordinarla a una autoridad nacida de las luchas partidarias, en cuyo favor la policía hacía uso de su facultad de dictar, ejecutar y aplicar disposiciones referidas al orden local.<sup>42</sup> Igualmente todos coincidían que en materia de contravenciones tales disposiciones y las leyes parciales resultaban insuficientes por no contemplar muchos actos que ponían en riesgo el orden público y las buenas costumbres. Asimismo, porque fijaban penas insignificantes en proporción a ciertos males – juego, prostitución, vagancia, mendicidad, anarquismo – y ni siquiera autorizaban a la policía suficientes medios para intervenir. Finalmente, la confusión de poderes y de jurisdicciones declinaba en una rudimentaria división interna del trabajo (policía judicial /policía administrativa) cuyo funcionamiento oscilaba caprichosamente entre el sistema represivo y el preventivo, entre una "*policía liberal*" y judicial y una "*policía secreta, inquisitorial*", espía del adversario político...

Al momento de conceptualizar la naturaleza de la institución, las tres tesis lo hacían desde el Derecho Administrativo y repetían la obra de Blunstchli como el texto tutor por excelencia, a través del cual se invocaron otros autores de la escuela alemana.<sup>43</sup> Conforme ese marco de referencia, se definía a la policía como una manifestación de la soberanía y organización de "*inmenso detalle*" que abarcaba la parte de la administración del Estado "*que tiene relación inmediata con el pueblo*". Desde ese centro ella se desplegaba para acudir donde "*la necesidad pública surge violentamente*". Su existencia obedecía a la ley natural de la necesidad para contrarrestar "*los gérmenes destructores que existen en el seno de la humanidad*" (Tagle), para "*la defensa social frente a los*

---

39 Tagle, 1894.

40 Álvarez, 1908.

41 Díaz, 1903.

42 Díaz proponía la alternativa de las policías municipales, según el supuesto de la apoliticidad del gobierno municipal por constituir básicamente la administración de los intereses de las familias o "*pueblo contribuyente*". Sobre el particular, Bustos Fierro, 1998.

43 En menor medida las tesis incluyen referencias al Derecho Administrativo francés, el constitucionalismo norteamericano, la Convención Constituyente de Buenos Aires, 1870-73, el curso de Derecho Administrativo de Vicente López, el Código de Policía de Santa Fe y algunos reglamentos y partes policiales de Córdoba y Buenos Aires.

*peligros que provienen de los hombres y las cosas*” (Díaz) porque “*ni los hombres ni los pueblos están exentos de peligro de muerte*” (Álvarez). La noción de necesidad llevaba implícito el significado del peligro y éste era el terreno específico desde el cual, según aquella tradición jurídica, debía comprenderse la acción policial. Para L. von Stein, más que acontecimientos simplemente probables, el peligro era un conjunto de signos que en sí mismos constituyen una situación perjudicial, independientemente de la producción efectiva del daño; de allí que el campo del orden y la seguridad no debía reducirse a una comprensión estrictamente jurídica.<sup>44</sup> En esta línea, para los tesisistas, la esencia de la policía era ingerirse con voluntad propia en los momentos más oportunos a través de una acción directa y sin interrupciones. Era el poder *sui generis* ejercido en los límites de la ley y la Constitución, facultado para dictar y ejecutar órdenes de manera arbitraria.

En los tres casos, tales presupuestos obligaron a identificar el conjunto de signos peligrosos que legitimaran la atribución de semejantes poderes. Y la premisa más general subyacente a los argumentos descubría en el propio marco constitucional que consagraba derechos civiles y políticos el origen de los riesgos para el orden público. En esa “teoría” de los derechos peligrosos no solo la autoridad podía extralimitarse hasta mutar en tiranía; peor aún, “*los países de régimen electivo*” o de “*soberanía popular*” y, sobre todo, las “*democracias incipientes*” daban más oportunidad a que los ciudadanos mismos abusaran de sus libertades. Muy frecuentemente – se argumentaba – la libertad de reunión, de asociación o de publicar en la prensa “*suelen*” incubar rebeliones, motines, insurrecciones, licencias y desórdenes. Atento ese énfasis en la cuestión del orden en un sentido esencialmente político, la consideración de la acción policial respecto de la delincuencia común jugaba un papel muy secundario. En rigor, ella no formaba parte sustancial de los diagnósticos ni de la reflexión, salvo como argumento genérico al momento de describir ciertos procedimientos o de optar entre los modelos de prevención o represión.

A este respecto, en la medida que en Córdoba las funciones administrativas y judiciales convergían en la misma institución y, por otra parte, todos propiciaban la combinación de ambos modelos, su contraposición en el discurso cumplía más bien

---

<sup>44</sup> Napoli, 2011.

la función de gravitar en favor de la prevención. En efecto, el sistema represivo, identificado con la tradición policial anglosajona, solo se lo percibía practicable en los "pueblos avanzados, donde todos entienden sus derechos y deberes". Consistía en la simple seguridad del orden social y en la intervención represiva restringida a situaciones de alteración del mismo. O sea, "reprimir los hechos criminales, sin prevenir ni castigar presunciones", limitándose a "volver las cosas a su estado normal" y derivar a la jurisdicción de la justicia o del poder administrativo a los fines del castigo. Aunque los tesisistas admitían su mayor coherencia conceptual con unas instituciones políticas inspiradas en principios democráticos, además de insuficiente lo consideraban moralmente contradictorio con el fin primordial de preservar el orden y restablecer la tranquilidad pública, debido a su "exagerada pasividad" o indiferencia frente a conspiraciones o delitos cuya preparación la policía en verdad conoce, por la propia naturaleza del oficio. Desde tal lectura, reputaban inaceptable una policía que esperaba que las bombas estallaran, para recién entonces proceder – como la inglesa – con una brutalidad que la emparentaba más con la venganza que con la justicia.

En cambio, el modelo preventivo – ponderado desde los ejemplos de Francia y Alemania – tenía por fin velar por que el orden público no fuera alterado ni la seguridad individual atacada. Su misión era vigilar "todos los actos que en ciertas circunstancias susciten sospechas, prevenir y castigar presunciones" y evitar así dos males: el crimen consumado y el castigo consiguiente. Amplios márgenes de discrecionalidad eran su necesaria condición de eficacia. Y pese a los consabidos riesgos de exceso de celo y de avasallamiento de libertades individuales por una policía autoritaria direccionada políticamente, los tesisistas lo consideraban el sistema "más aconsejable para los pueblos jóvenes donde la ley no ha ganado aún todo el respeto".

Dada esta preferencia por el sistema preventivo, las tres tesis propiciaban regular el alcance de las facultades policiales a través un dispositivo legal cargado de ambigüedades. Por un lado, compartían que determinar los casos en que era imprescindible la prevención implicaba una reglamentación de los derechos y libertades individuales "dentro de límites normales", que acordara a la policía poderes discrecionales. Desde esta perspectiva se apuntaba al reforzamiento de una policía administrativa o gubernativa aplicada a tutelar el orden con el recurso de la fuerza – "el alma de su funcionamiento" –, el ejercicio de facultades punitivas y el despliegue

ampliado de una vigilancia que no convenía encorsetar en un protocolo inflexible de procedimientos. Por otro, sugerían dejar un amplio campo indeterminado y librado a la propia policía al efecto de una regulación específica y local. Ya que no solo presumían imposible conciliar la completa libertad de acción requerida por sus fines con la doctrina jurídica, sino también la pretensión de reducir a sus principios abstractos una inmensidad de detalles, particularismos y necesidades propias de cada contexto particular. De allí que las fuentes esenciales de esa normativa debían hallarse en los usos, conveniencias y experiencias intransferibles de cada localidad, como asimismo en el archivo del propio trabajo policial, cuyos partes e informes daban cuenta de los hechos frecuentes de perturbación del orden público destinados a tipificarse como contravenciones. O sea, los actos “apenas punibles” no previstos o deliberadamente excluidos de los códigos penales, que debían castigarse más por razones de orden que por causas de justicia, en la medida que suponían violaciones de derechos de terceros por simple extralimitación – imprudencia, negligencia, olvido, descuido – de la libertad individual sin intencionalidad criminal.

Con todos esos reparos que exhibían las marcas de Bluntschli, invocando los imperativos del Estado de Derecho y convergiendo con los discursos gubernamentales, las tesis también postularon el código de policía. Igualmente, frente al problema del abuso de poder el sesgo preventivo primaría en la economía de los textos, ya que éstos más que reflexionar sobre cómo evitar las extralimitaciones de la policía, se caracterizaban por señalar las “*formas más comunes de alteración del orden público*” y sugerir los métodos para su gestión. Sintomáticamente, dichas formas se presentaban como derivaciones de las libertades de tránsito, reunión, asociación, petición y expresión...

De este modo, anticipándose a tensiones provocadas por el “*apasionamiento de la lucha política*” o porque en sí mismas “*pueden llegar a ser elemento de perturbación*”, se defendía la potestad policial de regular y eventualmente disputar el espacio público. Así las reuniones populares en la vía pública o lugares cerrados siempre habrían de inscribirse bajo su órbita, en base a dos reglas recogidas del ejemplo francés: por un lado, la programación autorizada de tales eventos, confiriéndole a la policía la atribución de denegar/habilitar los permisos y, por otro, la facultad policial de intervenir expeditivamente en caso de desorden y según el presupuesto de que “*las*

gentes reunidas deben saber o estar prevenidas para la disolución cuando son intimadas". También, y en resguardo del principio de autoridad, debía caber en su esfera el ejercicio de la censura. Fuera ésta sobre la prensa comercial cuestionada por excitar el sentimiento público o caricaturizar a los gobernantes por mero afán de lucro, fuera sobre la denominada "prensa brava" que guiada por el espíritu de partido renunciaba a su compromiso con la verdad. Por iguales razones, el teatro debía ser especialmente vigilado:

*La enorme influencia del teatro sobre los espíritus, lleva inscripta la amenaza de perturbación. No debe permitirse el abuso del arte literario ni la ridiculización de las autoridades y altos funcionarios del Estado, porque corrompe a las masas y degrada a la autoridad*<sup>45</sup>

Finalmente, las asociaciones políticas que eran clasificadas conforme persiguieran fines "lícitos" – dirigir la opinión para incidir en el gobierno – o "criminales" – atentar contra el orden, las instituciones o la autoridad. La acción preventiva para las primeras consistía en "evitar que deriven en tendencias ilícitas o violentas", para las segundas en anticiparse abortando "en su origen la posible propagación del mal". Bajo esta última categoría se invocaba casi invariablemente al anarquismo, un fenómeno que en el escenario local apenas podía exponerse como una hipotética amenaza. Tanto que, y en la misma línea del despreocupado discurso gubernamental,<sup>46</sup> se advertía que en Córdoba no había logrado afincar ni en los gremios industriales ni entre el elemento nativo.<sup>47</sup> De todos modos, el recurso servía para encender una alarma y dar sustento al reforzamiento de una prevención que impidiera a su "criminal anhelo de igualdad social" seducir a las clases ignorantes, representadas como naturalmente resistentes a

---

45 Tagle, 1894.

46 Resaltando el carácter pacífico de las manifestaciones durante la huelga de 1906, el Gdor. José V. de Olmos sostuvo: "en nuestro pueblo no encuentran ambiente ni teatro los precursores de la subversión y la anarquía" en **CLDC**, T. XXXIV, 1907, 139.

47 Este rasgo ha sido constatado por la historiografía del ciclo de luchas obreras del período en Córdoba que ha destacado también la competencia entre socialistas y clericales por la hegemonía política sobre las organizaciones de trabajadores, ver Sánchez, 1973. La cuestión exige profundizar entonces sobre los conflictos de fondo que dan marco a la modernización técnica y organizativa de la policía. Para la provincia de Buenos Aires Berardi lo vincula a los desafíos de la radicalización socio política, advirtiendo sobre la prioridad dada a la contienda político electoral en la agenda de las gestiones conservadoras, Berardi, 2018.

la autoridad, máxime si sus condiciones de vida se vieran amenazadas por los desequilibrios económicos:

*...Porque es fácil observar que ha de llegar el día en que se compliquen las relaciones entre obreros y capitalistas, porque diariamente las exigencias de la vida se hacen más difíciles de satisfacer a causa de que disminuyen las facilidades del trabajo...*<sup>48</sup>

Más allá del anarquismo, las prioridades preventivas exigían capilarizar la vigilancia mediante técnicas discretas y a la vez discrecionales. De este modo, el ejercicio responsable de la acción policial solo podía ser un resultado confiado a la integridad moral y profesional del funcionario. Según este criterio y tomando como modelo a imitar la policía de París, Santiago Díaz postulaba la necesidad de asignar entre las “preocupaciones especiales” de los comisarios de sección el conocimiento de los vecinos, de sus costumbres y antecedentes. Asumía esa intromisión en la vida privada como una grave responsabilidad, no obstante imprescindible como medio útil para investigar los delitos “que puedan ocurrir”. Por lo mismo, exaltaba la organización de la Comisaría de Investigaciones francesa, en su carácter especial de policía secreta – “omnipresente, invisible y casi misteriosa” – y la más fundamental para atender a la seguridad pública. Porque con un vastísimo radio de acción a cargo de una red de brigadas y servicios de espionaje y de identificación, tenía por objeto frustrar anticipadamente el éxito del delito:

*... [Es] la que el malhechor debe encontrar en todas partes, sin verla nunca, sintiendo los obstáculos que el azar parece ofrecerle, sin comprender jamás que el pretendido azar está dirigido por una mano profundamente inteligente...*

## Reflexiones finales

Diferentes abordajes genealógicos han identificado en el “orden” el sentido de la “razón policial” en el largo plazo; aunque dentro de una pluralidad de formas históricas que también develan el carácter maleable de un instrumento en continua

---

48 Álvarez, 1908.

adaptación a las condiciones sociales y a las contingentes necesidades gubernamentales.<sup>49</sup>

M. Sozzo ha resaltado que la inflexión liberal informo el proceso de institucionalización de la policía moderna a partir de la concepción legalista y acotada de la función policial.<sup>50</sup> Ello supuso su consagración a fines de derecho – aplicar la ley –, otorgándole el monopolio de la violencia como medio. Sus objetos directos serían principalmente las categorías del derecho penal y su acción estaría “a priori” subordinada a reglas jurídicas. Sin embargo y tratándose en definitiva de un recurso de poder, históricamente se ha constatado la dificultad de traducir completamente esa racionalidad en las técnicas e instituciones de la policía. Fenómeno éste que Napoli atribuye al doble estándar en que se inscribe su acción – entre el Derecho y la Administración –, el cual habilita un espacio donde la ley general o los principios constitucionales ceden ante las precauciones policiales tomadas para enfrentar el campo de interacción permanente e indeterminado del “peligro”.

Sin resolución, esa es la tensión que recorre no casualmente el proceso aquí reseñado, en el que paralelamente se fueron creando y dotando de mayores recursos áreas de “servicios reservados”, más vinculados a la producción de información (por ejemplo: Brigada de Investigaciones) y cuerpos armados para el control de multitudes (por ejemplo: Escuadrón de Seguridad). Porque en la reflexión que aquella tensión motivó se buscaron respuestas en autores europeos que, explícitamente, pretendieron en el siglo XIX suturar en la práctica la oposición conceptual entre las versiones policiales del Absolutismo y del propio liberalismo; aunque esas fuentes arrojarían un objeto siempre ambiguo, radicado entre la legalidad y la necesidad para justificar poderes discrecionales y de excepción. Ya que – quizá con la sola excepción del joven Cárcano – los gobernantes y noveles juristas admitían, sin reservas, como inherente a la institución una lógica de funcionamiento cuyas condiciones eran – en expresión de Napoli – la “*ignorancia de las leyes*” que procuraban limitar sus facultades y un “*saber hacer*” dentro de una escena poblada de acontecimientos imprevisibles, donde la función policial se despliega con autonomía.

---

49 Millot, 2008, L’Huillet, 2003, Neocleous, 2010, Rocha Gonçalves & Alpanse Póvoa, 2017.

50 Sozzo, 2008.

Por otra parte, el entramado discursivo analizado respondía al propósito práctico y esencialmente político de recortar el campo de acción de otros actores, y cabe resaltar que éstos fueron mutando en la trayectoria de la cuestión desde los propios policías a los ciudadanos. Esa mutación no pudo ser ajena a la transición del régimen político que estaría induciendo cambios en la institución y en las técnicas de mantenimiento del orden. Finalmente, el corpus analizado sugiere que la articulación entre gobierno y mundo académico sobre el particular se fue condensando en las suspicacias que despierta la democracia, desde las cuales se recorta todo un campo de acción policial preventiva dirigida a “evitar el abuso de la libertad”. Pareciera, entonces, que los marcos de referencias utilizados (Bluntschli y el modelo francés) adquirirían su pleno significado en el contexto de un sistema político en transición hacia formas más participativas, sobre las que mayoritariamente las élites oligárquicas cordobesas nunca ocultaron sus desconfianzas.



## FUENTES

Álvarez, F. 1908, *Policía de Seguridad*, Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, FCDCS-UNC, Establecimiento tipográfico La Industrial, Córdoba.

*Compilación de leyes, decretos, acuerdos de la Exma. Cámara de Justicia y demás disposiciones de carácter público dictadas en la provincia de Córdoba (CLDC)*, Años 1889-1910, Edición Oficial, Tomos XVI al XXXVII,

Díaz, S. 1903, *Régimen de Policía*, Tesis para optar al grado de Doctor en Derecho y Ciencias Sociales, FCDCS-UNC, Casa editora La Minerva, Córdoba.

*Memoria del Mtro. de Gobierno, Justicia y Culto, Ramón J. Cárcano*, 1887, Imprenta Juan Alsina, Buenos Aires.

"Memoria del Departamento de Policía, 1º de abril de 1878" en *Anexo de la Memoria presentada a la Honorable Legislatura de la Pcia. de Córdoba por el ministro de Gobierno Dr. Miguel Juárez Celman*, 1878, Imprenta de El Eco de Córdoba, Córdoba.

"Memoria del Jefe de Policía Marcos N. Juárez" en *Memoria del Mtro. de Gobierno, Justicia y Culto, Ramón J. Cárcano*, Imprenta Juan Alsina, Buenos Aires, 1887.

Policía de Córdoba, *Recopilación de disposiciones vigentes confeccionadas por Justo V. Hernández, comisario de órdenes*, Establecimiento Tipográfico "La Italia", Córdoba, 1897.

*Memoria a la H.L. de la Pcia. de Córdoba presentada por el ministro de gobierno, justicia, culto e instrucción pública, Dr. Félix Garzón Maceda, Año 1908-1909*, Tip. La Industrial, Córdoba, 1909

*Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, Período legislativo de 1907*, Imprenta Argentina, Córdoba, 1907.

Tagle, G. 1894, *La Policía y sus atribuciones*, Tesis para optar al grado de Doctor en Jurisprudencia, FCDCS -UNC, Tip. La Moderna, Córdoba.

## BIBLIOGRAFÍA

Abellán, J. 1983, "Liberalismo alemán del siglo XIX: Robert von Mohl" en *Revista de Estudios Políticos* (Nueva Época), 33.

Albornoz, M. & Galeano, D. 2016, "El momento *Beastly*: la policía de Buenos Aires y la

expulsión de los extranjeros (1896-1904)" en *Astrolabio*, 17.

Agüero, A. 2011, "Tradición jurídica y derecho local en época constitucional. El Reglamento para la administración de justicia y policía en la campaña de Córdoba, 1856", en *Revista de Historia del Derecho, Secc. Investigaciones*, 41.

Barreneche, O. & Galeano, D. 2008, "Notas sobre la Reforma Policial en la Argentina, siglos XIX y XX", en *historiapolitica.com*. Disponible en: <http://historiapolitica.com/datos/biblioteca/saberes%20del%20crimenbarreneche%20y%20galeano.pdf> [Consulta: marzo de 2015]

Barry, V. 2015, "Los pasos para la modernización policial. Reclutamiento e instrucción en la policía de la ciudad de Buenos Aires, 1880-1910" en *Saberes del crimen: delito, policía, prisión, 1870-1940, Polbis*. Disponible en: <http://historiapolitica.com/dossiers/saberes-del-crimen> [Consulta: marzo de 2017]

Beraldi, N. 2017, "La implementación de la justicia de paz en la provincia de Córdoba ¿Claves liberales en un mundo tradicional?" en *Revista de Historia del Derecho*, 53.

Berardi, P. 2018, "De decorosos humanitarios a sectarios sediciosos. Figuraciones sobre el anarquismo en las narrativas policiales (Buenos Aires, 1901-1917)" en Nieto A. & Videla O. 2018, *El anarquismo después del anarquismo: una historia espectral*, GESMAR, Mar del Plata.

Berlière, J. M. 2009, "Une police pour qui et pour quoi faire? Démocratie, ordre et liberté sous la Troisième République" en *Criminocorpus* [en ligne] *Histoire de la la police*, Disponible en: <http://journals.openedition.org/criminocorpus/259> [Consulta: 2 de marzo de 2018]

Berlière, J. M. 2011, "La invención de la policía republicana en Francia, 3º República" en Galeano, D. & Kaminsky, G. (coords), *Miradas (de) uniforme. Historia y crítica de la razón policial*, Editorial Teseo, Buenos Aires.

Berlière, J.M. & Vogel, M. 2008, "Aux origine de la police politique républicaine" en *Criminocorpus* [en ligne] *Histoire de la la police*, Disponible en: <http://journals.openedition.org/criminocorpus/257> [Consulta: 12 de enero de 2018]

Bluntschli J.G. 1880, *Derecho Público Universal*, T.II, Góngora Editores, Madrid.

- Brodeur, J. P. 2011, *Las caras de la policía*, Prometeo, Buenos Aires.
- Bustos Fierro, I. 1998, “De cómo hacer política negándolo: elite política y ámbito municipal. Ciudad de Córdoba, 1870-80”, Tesis de Licenciatura, Esc. de Historia, FFyH-UNC.
- Caimari, L. 2017, “Cómo se investiga un crimen. Detectives y literatura detectivesca en Buenos Aires entre los siglos XIX y XX” en *Orbis Tertius*, XXII, 26.
- Cutolo V. 1968, *Nuevo Diccionario Biográfico Argentino*, Elche, Buenos Aires.
- Chaves, L. 2017, “De Concentraciones y expropiaciones: construcción del poder judicial y codificación penal en Córdoba, 1852-87” en Cesano, J. & Grisendi, E. *La institución de un orden: perfiles intelectuales, culturas jurídicas y administración de justicia en Córdoba, 1850-1950*, Lerner, Córdoba.
- Chaves, L. 2015, “La constelación policial: el orden y los poderes en Córdoba (2º mitad del siglo XIX)” en *Workshop “Córdoba en la Investigación Histórica actual: proyectos, avances, líneas de investigación”*, Centro de Investigaciones Jurídicas y Sociales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (UNC) – Grupo de Investigación “Problemas y Debates del Siglo XIX” del CEHis – Dpto de Historia, Facultad de Humanidades (UNMDP), Córdoba, 30 y 31 de mayo de 2015.
- Chaves, L. 2005; *Sufragio y representación política bajo el régimen oligárquico en Córdoba. Las élites y el debate sobre las instituciones de la igualdad y el pluralismo políticos, 1890-1912*, Ferreyra, Córdoba.
- García Ferrari, M. 2010, *Ladrones conocidos/sospechosos reservados. Identificación policial en Buenos Aires, 1880-1905*, Prometeo, Buenos Aires.
- Rocha Gonçalves, G. & Alpanse Póvoa, M. 2017. “A polícia e as polícias no mundo ibero-americano: introdução” en *LER Historia*, 70.
- L’Huillet, H. 2003, “La genealogie de la police” en *Culture&Conflicts*, Printemps.
- Millot, V. 2007, “L’Ouverture d’un momento historiographique” en *Revue d’histoire moderne et contemporaine*, 2, 54, pp. 162 a 177.
- Millot, V. 2008, “Mais que font les historiens de la police?” en AAVV, *Métiers de police: être policier en Europe, XVIIe.XX siècles*, Presses Universitaires de Rennes, Rennes.
- Napoli, P. 1999, “Police et société. La médiation symbolique du droit” en *Enquête*, 7. Disponible en <http://enquete.revues.org/1573> [Consulta: 23 de septiembre de 2016]
- Napoli, P. 2011, “Mesure de police. Une approche histórico-conceptuelle à l’âge moderne” en *Tracés. Revue de Sciences humaines (en ligne)*, 20. Disponible en <http://journals.openedition.org/traces/5082> [Consulta: 26 de enero de 2015]
- Neocleous, M. 2010, *La fabricación del orden. Una teoría crítica sobre el poder de policía*, Prometeo, Buenos Aires.
- Pavoni, N. 2016, *Facciones, partidos y clientelismo político en la Córdoba de entre siglos, 1890-1912*, Editorial de la UNC, Córdoba.
- Retamoza, V. 1983, *Breve Historia de la Policía de Córdoba*, V. Retamoza Editor, Córdoba.
- Sánchez, M. 1973, “Movimientos de lucha y organización de la clase obrera en la ciudad de Córdoba, 1895-1905” en *Homenaje al Dr. Ceferino Garzón Maceda*, UNC / Instituto de Estudios Americanistas, Córdoba.
- Sánchez Gonzáles, J. J. 2001, *La Administración Pública como Ciencia. Su objeto y estudio*, Plaza Valdes, Méjico.
- Sozzo, M. 2008, “Policía, gobierno y racionalidad. Exploraciones a partir de Michel Foucault” en *Inseguridad, Prevención y Policía*, Flacso, Quito.