



UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA  
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN  
SECRETARÍA DE POSGRADO

# **La policía y la ciudad de Montevideo: orden urbano y control social en la construcción del Estado moderno en Uruguay (1829-1916)**

**Alfredo Alpini**

Tesis para optar por el grado de Doctor en Historia

Director: Luis Delio (Universidad de la República, Uruguay)  
Codirector: Osvaldo Barreneche (Universidad Nacional de La Plata)

La Plata, 30 de agosto de 2017.

## **Resumen y palabras clave**

Palabras clave: policía-Estado-orden urbano-ciudad

La presente tesis estudia a la policía en el proceso de la construcción de la autoridad estatal (1876-1904), puesto que fue en ese período cuando comenzó su transformación hacia una agencia estatal especializada en la prevención y represión del delito y en el mantenimiento del orden público. La policía de Montevideo durante casi todo el siglo XIX estuvo presente en todos los aspectos de la vida urbana de la ciudad y poseía funciones y atribuciones tan amplias que el municipio (Junta Económico-Administrativa) prácticamente no tuvo competencias hasta la década de 1860.

En el proceso de modernización económica del país (1860-1914) y, especialmente, durante el período histórico conocido como el “militarismo” (1876-1886), el Estado fue consolidando su poder y, a su vez, el ejército comenzó un proceso de profesionalización a partir de 1884. En este período, la policía no acompañó de la misma manera y al mismo ritmo la construcción de la autoridad estatal. Según se demuestra en la presente investigación, la policía se modernizó de forma más tardía que el ejército, la administración de justicia y el derecho penal e, incluso, que el municipio, corporación con la que compartió y superpuso innumerables funciones a lo largo del siglo XIX. En el entresiglos, la policía centró su accionar en la construcción de un orden urbano focalizando sus prácticas en actividades “fronterizas” con el delito. La circulación de delincuentes entre Montevideo y Buenos Aires, la recepción y monopolización del sistema dactiloscópico por parte de la policía y su concomitante triunfo, en este campo, sobre la administración de justicia, y los congresos internacionales de policías realizados entre 1905 y 1920 se constituyeron como causas y factores para la modernización de la policía montevideana.

Se puede constatar una policía moderna recién para fines de la década de 1910, luego que el Uruguay atravesó las guerras civiles de 1897 y 1904, que operaron como un impulso para la profesionalización de la institución. No obstante, el ejército, como consecuencia de la militarización que afectó a la policía durante las revoluciones del 97 y del 4, pretendió absorberla y sujetarla a la órbita militar.

## Índice

<b>Capítulo 1. Introducción.....</b>	<b>7</b>
1.1 La modernización del Uruguay y la formación del Estado moderno.....	7
1.2 Un marco teórico para el estudio de las instituciones de seguridad: justicia, cuestión criminal y tecnologías estatales.....	13
1.3 Un marco teórico sobre el estudio de la policía: los modelos policiales europeos.....	24
1.4 La historiografía policial en los países de la región: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay.....	31
1.5 Objetivos e hipótesis.....	47
1.6 Metodología y fuentes.....	50
1.7 Estructura de la tesis.....	57
 <b>Capítulo 2. La ciudad de Montevideo y la policía (1829-1870).....</b>	 <b>60</b>
2.1 Ciudad Vieja, Ciudad Nueva y Extramuros.....	60
2.2 Jefes de policía, comisarios, sargentos, cabos y celadores.....	68
2.3 Presupuesto, hombres, armas y caballos.....	71
2.4 La policía: gobierno y administración de la ciudad.....	76
2.5 La Junta Económico-Administrativa (1830-1857): marco institucional e imprecisión de sus atribuciones.....	90
2.6 Redefinición de la Junta Económico-Administrativa y de las competencias urbanas (1857-1865).....	95
2.7 Policía y municipio: los caminos se bifurcan.....	102
Conclusiones.....	106

<b>Capítulo 3. Policía y justicia.....</b>	<b>109</b>
3.1 La Constitución de 1830 y el Poder Judicial.....	110
3.2 La administración de justicia en el Uruguay: su organización institucional (1829-1907).....	112
3.3 Construcción de la autoridad estatal, administración de justicia y codificación del derecho penal.....	119
3.4 Un diálogo difícil: las prácticas policiales y la administración de justicia.....	126
3.5 La policía hace "justicia".....	133
3.6 Codificación del derecho penal y policía.....	139
3.7 Justicia y policía: el caso de los juegos de azar.....	150
Conclusiones.....	154
 <b>Capítulo 4. Policía y construcción del Estado moderno (1876- 1916): proyectos organizativos, normativa y nuevas agencias policiales.....</b>	 <b>156</b>
4.1 La policía y la construcción de la autoridad del Estado.....	156
4.2 Modernización y profesionalización de la policía.....	159
4.3 Nuevas agencias policiales. Escuadrón de Seguridad y Policía de Investigaciones.....	182
4.4 Policía de Investigaciones: ciudad, detección y vigilancia.....	187
Conclusiones.....	190

<b>Capítulo 5. Policía y construcción del Estado moderno (1876-1916): identificación, control social y delitos internacionales.....</b>	<b>193</b>
5.1 Los tradicionales métodos de clasificación e identificación.....	194
5.2 Filiación e identificación (1895-1915).....	199
5.3 Filiación e identificación: un diálogo difícil entre la policía y la justicia.....	206
Conclusiones.....	220
 <b>Capítulo 6. La policía, el orden urbano y la "cuestión social": mendigos, locos y menores.....</b>	<b>226</b>
6.1 Vagancia, pobres verdaderos y sectores trabajadores...	226
6.2 Policía y registro de los sectores trabajadores.....	236
6.3 Policía y mendicidad.....	241
6.4 Locos, furiosos y dementes en el espacio urbano.....	245
6.5 De "muchachos vagos" a "menores". Niños y jóvenes en la agenda policial.....	254
6.6 Policía y minoridad (1870-1920).....	261
Conclusiones.....	272
 <b>Capítulo 7. La policía, el orden urbano y la "cuestión social": "mala vida", prostitución, proxenetismo y juegos ilegales.....</b>	<b>274</b>
7.1 La "mala vida": varios relatos y un concepto ambiguo..	275
7.2 Detección y vigilancia policial sobre zonas "grises" (1880-1920): "mala vida", prostitución, proxenetismo, casas de juegos de azar y otros ambientes.....	281
7.3 Prostitución e higienización social en la agenda policial.....	286

7.4 Proxenetismo y rufianes entre los vacíos de la legalidad.....	298
7.5 Policía, juegos de azar y sociabilidad masculina.....	301
7.6 Prácticas policiales y represión del juego clandestino.....	304
Conclusiones.....	311
<b>Capítulo 8. Policía, política y consolidación del Estado..</b>	<b>314</b>
8.1 Estado, partidos y coparticipación.....	315
8.2 Policía, política y revoluciones.....	321
8.3 Militarización de la policía durante las revoluciones de 1897 y 1904.....	336
8.4 Policía y movimiento obrero. Anarquismo y socialismo..	345
8.5 La policía y la elección del 30 de julio de 1916.....	355
Conclusiones.....	360
<b>Capítulo 9. Conclusiones.....</b>	<b>363</b>
<b>Fuentes.....</b>	<b>370</b>
<b>Bibliografía.....</b>	<b>380</b>

## Capítulo 1. Introducción

### 1.1 La modernización del Uruguay y la formación del Estado moderno

Existe un punto clave en los estudios sobre la formación del Estado uruguayo que no ha sido tratado y es el vínculo entre la consolidación de la autoridad estatal y la policía. La literatura historiográfica sobre la modernización del país (1860-1914) y sobre la construcción del Estado moderno en Uruguay posee una larga tradición e importantes obras al respecto. Sin embargo, estas obras no han prestado atención a la policía de Montevideo en el contexto de la modernización del país. Los historiadores uruguayos (José Pedro Barrán, Benjamín Nahum, Raúl Jacob, Jorge Balbis, Carlos Zubillaga y Mario Cayota) que estudiaron el proceso de modernización y la construcción del Estado moderno, concibieron a la policía, particularmente, la rural, como un agente represivo dependiente del poder político y como dócil instrumento del gobierno de turno y al servicio del poder económico. La mayor atención de los historiadores residió en analizar el rol que le cupo a la policía de la campaña, como herramienta de la clase alta, en la pacificación del campo uruguayo en el proceso de la instauración del capitalismo agrario (1860-1914).

La historiográfica uruguaya posee una importante tradición con respecto a la modernización social y económica del país (1860-1914) y sobre la construcción del Estado moderno en Uruguay (1876-1904). Carlos Real de Azúa planteó en *La clase dirigente* una hipótesis que tuvo larga escuela en la historiografía uruguaya: la *autonomía relativa del Estado uruguayo* desde la creación del Uruguay como país independiente en 1830. El Estado y el sistema político se caracterizaron por detentar un importante grado de autonomía con respecto al poder económico<sup>1</sup>.

Siguiendo esta hipótesis, José Pedro Barrán y Benjamín Nahum concibieron al Estado uruguayo en la larga duración como un protagonista con un lugar propio y, a veces, por encima de las clases sociales. Este papel protagónico del Estado uruguayo se debió a que la “región fue Estado antes que nación plena al lograr su independencia en 1828, y también de que por su condición de ‘país nuevo’ (...) las clases sociales tenían escaso vigor

---

<sup>1</sup> Real de Azúa, Carlos; *La clase dirigente*, Montevideo, Editorial Nuestra Tierra, n° 34, 1969.

y dinamismo propios” y todas necesitaban del apoyo estatal, incluso las clases altas<sup>2</sup>. Luego de la independencia, el Estado fue “el único centro de poder orgánico frente a un medio social todavía no estructurado y empobrecido por la violencia crónica”<sup>3</sup>.

La construcción del poder étático y la ampliación de las funciones económicas (obras públicas, actividad crediticia y campo energético) y sociales (crecimiento de la burocracia, el ejército, un elenco político profesional) permitieron crear un “espacio” propio para el Estado. Según Barrán y Nahum este proceso se llevó a cabo en tres etapas de la historia del Uruguay: el militarismo (1876-1886), el civilismo (1886-1903) y el primer batllismo (1903-1916). El régimen militarista de los gobiernos de Lorenzo Latorre (1876-1880) y de Máximo Santos (1880-1886) fueron decisivos para la construcción del poder estatal y para hacer efectiva la presencia del Estado, principalmente, en el interior del país, período en que se modernizó económicamente el país y se asentó la autoridad política<sup>4</sup>.

Desde la década de 1960, la historiografía estuvo, particularmente, interesada en la modernización del agro y en la incorporación del país al sistema económico capitalista mundial. Los historiadores José Pedro Barrán y Benjamín Nahum se abocaron a investigar la modernización rural en el período 1860-1914, etapa que abarcó una serie de cambios políticos, institucionales y tecnológicos que modificaron la base agraria de la economía uruguaya<sup>5</sup>. La monumental obra *Historia rural del Uruguay moderno*, en total siete tomos,

---

<sup>2</sup> Barrán, José Pedro; Nahum, Benjamín; *El problema nacional y el Estado: un marco histórico*, p. 52. En: Barrán, J. P.; Nahum, B.; *Historia Política e Historia Económica*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2002.

<sup>3</sup> Ibid, p. 61.

<sup>4</sup> *Batlle, los estancieros y el Imperio británico* es una obra de 8 tomos publicada por Barrán y Nahum entre 1979 y 1987 destinada a estudiar la naturaleza política del batllismo (como ala reformista o progresista del Partido Colorado) en relación al poder económico (estancieros) y a las inversiones extranjeras y el capital británico. Barrán y Nahum sostenían al respecto del crecimiento de la fuerza y del tamaño del Estado que: “Con el Militarismo de 1876, el Estado había sellado una alianza estrecha con las clases altas que perduró, con alteraciones bajo el civilismo colectivista (1886-1897), hasta el ascenso de Batlle en 1903. Dejando de lado las intenciones personales de los gobernantes, la naturaleza de esa alianza no cambió la tendencia del Estado al crecimiento ya que éste siguió reforzando su poder, como hemos visto, y comenzó ostensiblemente a crearse un espacio propio. No es gravitante, a los efectos de este análisis, que Lorenzo Latorre haya satisfecho todos los reclamos de las clases conservadoras y puesto al Estado a su servicio exclusivo, ya que también afianzó el principio de autoridad lo que, en última instancia, fortalecía la tendencia de la larga duración”. (Barrán, J. P.; Nahum, B.; *Batlle, los estancieros y el Imperio británico. Tomo 3. El nacimiento del batllismo*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986, p. 42).

<sup>5</sup> María Inés Moraes realiza en *Las transformaciones en el Uruguay de la segunda mitad del siglo XIX: una síntesis revisada* un repaso teórico y metodológico de la historiografía económica sobre la modernización rural, donde señala la existencia de dos lecturas del proceso económico. En primer lugar, destaca la existencia de una *versión clásica* que tiene su origen en la obra de los historiadores José Pedro Barrán y Benjamín Nahum. “Los avatares de la investigación científica en el Uruguay del último cuarto del siglo XX explican



conformada por más de tres mil páginas, publicada entre 1967 y 1978, estaba dedicada al estudio de la modernización del Uruguay desde 1860 a 1914 o, en otras palabras, en el origen del capitalismo agrario.

A grandes rasgos, Barrán y Nahum estudiaron el pasaje de la estancia sin alambrado o “cimarrona” a la estancia alambrada, la incorporación del ganado lanar, el mejoramiento de la calidad de la carne en base al mestizaje con razas británicas, la consolidación de la clase alta rural y la formación del Estado moderno (1876-1886). Según Barrán y Nahum, durante el período denominado “militarismo” (1876-1886) por la historiografía política tradicional (Eduardo Acevedo, Juan Pivel Devoto), el ejército liderado por el coronel Lorenzo Latorre, se adueñó del Estado por el lapso de diez años. En esta etapa, pero principalmente, durante el gobierno latorrista (1876-1880) “el militarismo sentó las bases definitivas del principio de autoridad, creando una estructura de poder que fue, en esencia, la del Estado moderno y centralizado que el Uruguay sólo había conocido por aproximaciones, mas nunca por entero”<sup>6</sup>.

El ejército uruguayo se había profesionalizado y ampliado sus cuadros en la Guerra del Paraguay (1865-1870). Este conflicto bélico permitió crear un estado mayor homogéneo, con conciencia de grupo y apartado de los partidos políticos tradicionales (colorado y blanco), a los que siempre estuvo sujeto o, en palabras de Barrán y Nahum, “siempre lo habían convertido en un simple sucedáneo de los partidos tradicionales”<sup>7</sup>.

La modernización económica sólo era viable si tenía como premisa de partida la consolidación del aparato estatal, la conformación de una burocracia y la aprobación de nuevos códigos. Con los gobiernos militares comenzó la modernización de la justicia y de

---

que la versión clásica fuera revisada mucho después de su publicación, cuando ya la investigación en Historia Económica comenzaba a tomar un giro metodológico y teórico muy marcado hacia las técnicas estadísticas y los modelos neoinstitucionales, en casi todas las comunidades académicas latinoamericanas. La nueva lectura que en cierto modo podría denominarse *revisionista* identifica el proceso de cambio tecnológico e institucional del período 1860-1914 como la instancia que definió el ingreso de la producción rural a las formas capitalistas de producción, pero establece diferencias con la versión clásica. (...) Mientras que la versión clásica utilizó el concepto de modernización como categoría central, la versión revisionista habló de ‘transición agraria al capitalismo’. Los diferentes modos de nombrar el proceso revelan diferentes herramientas conceptuales y diferentes contextos historiográficos”. Moraes, María Inés; *Las transformaciones en el Uruguay de la segunda mitad del siglo XIX: una síntesis revisada*, pp. 17-18. En: Beretta Curi, Alcides (coordinador); *Agricultura y modernización 1840-1930*, Montevideo, Universidad de la República, 2012. Véase, además, Moraes, M<sup>a</sup> I.; “Dos versiones sobre las transformaciones sociales y económicas del medio rural uruguayo entre 1860 y 1914”. En: *Cuadernos del CLAEH*, segunda serie, año 24, 1999.

<sup>6</sup> Barrán, J. P.; Nahum, B.; *Historia rural del Uruguay moderno, 1851-1885*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1967, p. 479.

<sup>7</sup> Ibid.

la administración civil. Entre 1876 y 1879, el gobierno sustituyó a los alcaldes ordinarios por jueces letrados departamentales. Se aprobaron nuevos códigos. A los códigos de Comercio (1866) y Civil (1868), se sumaron el Código Rural (1875), el Código de Procedimiento Civil (1878), el Código de Instrucción Criminal (1878), el Código Militar (1884) y, más adelante, el Código Penal (1889). Anteriormente no existía este marco legal para la administración de justicia ni para la policía. En 1879 el gobierno creó el Registro de Estado Civil, secularizando una función (inscripción de nacimientos, defunciones, matrimonios, reconocimientos y legitimaciones) que antes cumplía la Iglesia. Sin estos cambios políticos e institucionales, la modernización hubiese sido un proyecto inviable. Los militares recibieron el apoyo de la clase alta urbana dedicada a la actividad comercial, bancaria y saladeril y de los estancieros nucleados en la Asociación Rural del Uruguay fundada en 1871.

A su vez, los historiadores Carlos Zubillaga y Mario Cayota entienden que el Uruguay conoció dos impulsos modernizadores en el período que va de 1875 a 1925. El primer modelo de modernización (1875-1886) fue el agroexportador de la Asociación Rural y se basó en: “la hegemonía de la producción pecuaria (mediante la generalización de la explotación ovina)”; “la marginación de los pequeños propietarios hacia la producción agrícola (con un rol impuesto de minifundistas-asalariados)”; “el impulso de un sector artesanal urbano (cuya actividad estaba destinada a satisfacer la demanda interna de bienes de consumo)”; “la consolidación de una burocracia política de fidelidad probada a los sectores económicos dominantes (que ejercieran una labor de asistencia técnica a la producción, más allá del cumplimiento de los fines tradicionales del Estado)”; la universalización de la educación primaria por medio de una reforma educativa conocida como reforma vareliana (1877) (José Pedro Varela); “el mantenimiento de restricciones formales a la participación política de las masas”; esta modernización contaba con el apoyo social del alto comercio exportador-importador y de los estancieros empresarios<sup>8</sup>.

Un segundo modelo, el urbano-industrial, comenzó a instrumentarse a partir de 1886, pero fue con la crisis económica de 1890, cuando recibió un mayor apoyo desde el elenco político, que estaba dispuesto a superar la dependencia económica que generaba el

---

<sup>8</sup> Zubillaga, Carlos; Cayota, Mario; *Cristianos y cambio social en el Uruguay de la modernización (1896-1919)*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana-Ediciones de la Banda Oriental, 1988, pp. 36-37.

modelo agroexportador, y por la incipiente burguesía industrial. Zubillaga y Cayota entienden que la modernización urbano-industrial suponía: “la diversificación de la producción nacional”, la superación de la dependencia del exterior y del modelo agroexportador, “la existencia de mano de obra abundante, proporcionada por las migraciones internas (campo-ciudad) y la inmigración extranjera” y la aplicación de una legislación proteccionista a la incipiente industria manufacturera nacional<sup>9</sup>.

La derrota de la revolución blanca liderada por Aparicio Saravia a manos del gobierno colorado de José Batlle y Ordóñez en 1904, abrió el camino para el afianzamiento del modelo urbano-industrializador batllista. Este modelo se basó en: “la nacionalización y estatización de diversas empresas de servicios públicos que atendían áreas de interés prioritario para el desarrollo del país (emisión de moneda, seguros, préstamos hipotecarios, energía eléctrica, transportes ferrocarrileros, etc.)”; fomento de la industrialización por medio de la sustitución de importaciones; la superación de injusticias sociales por medio de la intervención del Estado y la implementación de una importante legislación laboral y social (ley de ocho horas de 1915, indemnización por accidentes de trabajo, pensiones a la vejez, etc.); expansión de la enseñanza secundaria y universitaria; una reforma moral dirigida a combatir la religión católica (separación del Estado de la Iglesia en 1917, las leyes de divorcio de 1907 y 1913)<sup>10</sup>.

Desde la ciencia política, Francisco Panizza entiende que el orden político y el Estado liberal en el Uruguay de principios del siglo XX eran dominio de una élite independiente de los sectores económicamente dominantes. El batllismo se consolidó mediante el control del Estado, donde ni los terratenientes, ni la banca, ni los grandes comerciantes tuvieron una centralidad política, como acontecía en buena medida en los restantes países de América Latina. Sin embargo, a pesar de la identificación del Partido Colorado con el Estado, Batlle tuvo que hacer frente a la consolidación del orden político. Todavía, a comienzos del siglo XX, las fuerzas políticas (blancos y colorados) se encontraban enfrentadas por el control del Estado, a través de la lucha armada. Panizza advierte que Uruguay atravesó un período de “modernización temprana” en términos económicos, sociales y culturales, sin embargo, a principios del siglo XX, aún el batllismo

---

<sup>9</sup> Ibid., pp. 37-38.

<sup>10</sup> Ibid., p. 38-39.

tenía pendiente, como tema político clave, la consolidación de un Estado central. En este sentido, Panizza entiende que la modernización del Estado iniciada con el militarismo “era intrínsecamente inestable en la medida en que no habían sido resueltas las cuestiones centrales del proceso de institucionalización política”. El primer gobierno de Batlle y Ordóñez tuvo que enfrentarse a dos tareas históricas aún no resueltas: “la cuestión de la institucionalización política”, es decir, encuadrar la competencia de los partidos por medio de las elecciones, más allá de las luchas armadas, y “las demandas por participación democrática de los nuevos sectores sociales emergentes”<sup>11</sup>. En este sentido, el año 1916 fue clave para el batllismo y para la historia política del país: se produjo la primera elección con sufragio universal masculino y, a su vez, constituyó la derrota del batllismo.

En la década de 1860 comenzó la modernización de la economía –instauración del modelo agroexportador-, se consolidó el poder del Estado entre 1876 y 1904, pero también, la sociedad y la cultura se modernizaron y acompañaron el disciplinamiento de las costumbres y de los comportamientos de los sujetos. José Pedro Barrán, a partir de la década de 1980, incursionó en el estudio de las mentalidades y de la historia cultural en la tradición de la Escuela de los Annales, con una importante impronta foucautiana. Su obra clave es la *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*, formada por dos tomos, *La cultura “bárbara” (1800-1860)* y *El Disciplinamiento (1860-1920)*<sup>12</sup>. Sintéticamente podemos decir que en esta obra Barrán investiga el proceso en el que los individuos fueron internalizando pautas de comportamiento civilizados, controlando sus emociones y pasiones. A partir de las décadas de 1870 y 1880 se impuso una cultura *civilizada*, auspiciada por la escuela, la policía, los médicos y la Iglesia, la que controló el cuerpo, implantó el puritanismo sexual, condenó el ocio, hizo la apología del trabajo, descubrió la vida privada y la intimidad para los sectores medios y altos.

En la imposición de la cultura “civilizada”, la policía tuvo un rol fundamental con respecto a la represión sexual. “Los ‘excesos’ de la sexualidad que para el cura eran pecados, para el maestro, grave faltas morales, y para el médico, enfermedades, se transformaron durante la ‘civilización’ también en delitos perseguidos de oficio por la

---

<sup>11</sup> Panizza, Francisco; *Uruguay: batllismo y después. Pacheco, militares y tupamaros en la crisis del Uruguay batllista*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1990, pp. 32 y ss.

<sup>12</sup> Barrán, J. P.; *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*, tomo 1, *La cultura “bárbara” (1800-1860)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1989 y tomo 2, *El disciplinamiento (1860-1920)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1990.

policía”<sup>13</sup>. La policía llevó adelante la vigilancia de los jóvenes en los prostíbulos, la persecución de los homosexuales, -el Código Penal de 1889 castigaba el delito de “sodomía” con penitenciaría de 4 a 6 años-, la regulación del juego del carnaval y la instauración de uno “civilizado”.

A pesar de la originalidad de la obra de Barrán y de lo novedoso que resultaron sus planteos y enfoques hacia fines de la década de 1980, la principal crítica que se le puede realizar a su abordaje es que no consideró la resistencia de los individuos. En sus textos aparecían como dóciles sujetos manipulables desde el poder y las instituciones de control social. A este respecto, podemos citar la obra de Yvette Trochon, que si bien es una historia de la prostitución y del tráfico de mujeres en el Atlántico Sur entre 1880 y 1932, consultó de primera mano los archivos de la policía uruguaya.

Lo interesante de su enfoque reside en que la historiadora no presenta a la institución policial en sintonía con el control que ejercieron los médicos sobre el mundo prostibulario y su reglamentación, sino que la policía aparece disputando un poder y defendiendo su lugar contra otras agencias estatales, la Junta Económico-Administrativa de Montevideo y el Consejo Nacional de Higiene. El aporte de la obra de Trochon reside en que atendió a las resistencias y contestaciones de los sujetos que eran reglamentados y vigilados por la policía. En sus textos los individuos no aparecen como seres pasivos, sujetos al poder de la policía y de los médicos, sino que existen espacios para la contestación. A pesar de los reglamentos y las visitas médicas, existen lugares e iniciativas para la respuesta y la iniciativa individual en el marco que imponían las instituciones de control y de vigilancia<sup>14</sup>.

## **1.2 Un marco teórico para el estudio de las instituciones de seguridad: justicia, cuestión criminal y tecnologías estatales**

El estudio de las instituciones de seguridad desde una perspectiva histórica se convirtió hace, aproximadamente, dos décadas en un campo de investigación para los historiadores profesionales en América Latina. Como ha señalado Osvaldo Barreneche en distintos trabajos, las investigaciones sobre la policía, como otras instituciones de

---

<sup>13</sup> Ibid., tomo 2, op. cit., p. 203.

<sup>14</sup> Trochon, Yvette; *Las mercenarias del amor. Prostitución y modernidad en el Uruguay (1880-1932)*, Montevideo, Taurus, 2003, p. 89.

seguridad, se encuentran insertas en un campo más vasto de estudios que tienen por objeto la justicia y la ley. De hecho, la policía se encuentra vinculada y legalmente subordinada al gobierno, pero mantiene una relación de dependencia y, a su vez, conflictiva con la justicia.

A partir de los años ochenta, y en el contexto de la transición de las dictaduras latinoamericanas a la democracia, se originó en distintos países de la región, un marcado interés por el estudio de la administración de justicia y la legalidad, pero ambos campos enfocados, desde una nueva perspectiva y como alternativa a la Historia del Derecho Tradicional. Esta concebía a la ley “como un inmóvil entramado normativo”<sup>15</sup> y enfocaba la investigación del derecho “como la reconstrucción de las secuencias progresivas de códigos y leyes”, con “una finalidad política específica, orientada a cimentar –desde la disciplina histórica- instituciones y tradiciones legales sólidas”<sup>16</sup>. Juan Manuel Palacio y Magdalena Candiotti<sup>17</sup> entienden que existen cuatro nuevos consensos en la renovación historiográfica del estudio de la justicia y la ley.

En primer lugar, la mirada no está puesta tanto en la letra de la ley o en la institución judicial, sino que adquieren mayor protagonismo los actores y las prácticas, los usos de la ley y sus manipulaciones. Así, desde esta perspectiva, los expedientes criminales y los archivos policiales y judiciales tomaron una relevancia notable para estudiar las prácticas de los actores: policías, jueces, delincuentes y testigos.

En segundo lugar, las nuevas investigaciones sobre la justicia llevaron a replantear el concepto de “Estado”, concebido este como un actor racional de donde emana la ley y la aplica de manera universal y homogénea, de modo vertical, sobre la sociedad civil. “Bien por el contrario, se hace necesario pensar el Estado en la sociedad, como un actor ‘esquizofrénico’ que actúa con racionalidades diversas, muchas veces contradictorias, y cuyos perfiles son el resultado de los que llevan adelante en su nombre una serie de actores sociales distintos”<sup>18</sup>, es decir, jueces, juristas y policías.

---

<sup>15</sup> Barreneche, Osvaldo; Oyhandy, Ángela; *Introducción. Leyes, Justicias e instituciones de seguridad en la provincia de Buenos Aires: breve estado de la cuestión*, p. 7. En: Barreneche, O.; Oyhandy, Á. (compiladores); *Leyes, justicias e instituciones de seguridad en la provincia de Buenos Aires (siglos XIX y XXI)*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2012.

<sup>16</sup> *Ibid.*, p. 10.

<sup>17</sup> Palacio, Juan Manuel; Candiotti, Magdalena; *Introducción. Justicia, política y derechos en América Latina. Apuntes para un debate interdisciplinario*. En: Palacio, J. M.; Candiotti, M. (comps.); *Justicia, política y derechos en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2007.

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 18.

En tercer lugar, los nuevos estudios sobre la ley y la justicia establecen un vínculo entre la política y las instituciones judiciales, y cuestionan el ideal de un poder judicial independiente y despolitizado que supuestamente tuvo su origen con la independencia de los Estados en América Latina<sup>19</sup>.

Por último, Palacio y Candiotti señalan que las investigaciones sobre la justicia y el orden legal plantearon el problema de *qué* son las culturas legales. Además de los saberes jurídicos, técnicos y prácticos manejados por abogados y jueces, es posible pensar en la existencia de una cultura legal “como conjunto de saberes y prácticas más extendidos que una sociedad comparte, en un momento histórico concreto, sobre la ley y sus usos en las instancias judiciales”. En otros términos, se preguntan los autores, “¿se puede pensar en una cultura legal estatal y otra popular? Si es así, ¿cómo se relacionan una con otra, se influyen y cambian?”<sup>20</sup>.

Las investigaciones sobre la historia policial se insertan, también, en los estudios dedicados a las instituciones de control social, que desde la década de 1980 se han multiplicado en América Latina. Así, la historia social se vio enriquecida por el estudio de: policías, cárceles, hospitales, manicomios y distintas instituciones de encierro, tutela y asistencia (asilos para mendigos, escuelas correccionales, hospitales para huérfanos y expósitos, etc.). La mayor parte de los trabajos se concentraron en el período histórico de fines del siglo XIX y principios del XX, dando cuenta que la modernización del Estado fue en paralelo al disciplinamiento de la sociedad. María Di Liscia y Ernesto Bohoslavsky sostienen al respecto que el grueso de esa literatura “ha insistido en dar cuenta del notorio poder regulador y normalizador del que hicieron gala los Estados nacionales”. A

---

<sup>19</sup> Ejemplo del vínculo entre política, policía y justicia es la obra de Osvaldo Barreneche, *Dentro de la ley, TODO. La justicia criminal de Buenos Aires en la etapa formativa del sistema penal moderno de la Argentina*, Ediciones Al Margen, La Plata, 2001. El tema de la relación conflictiva entre el poder político (ejecutivo) y la justicia es estudiado para el caso de la provincia de Santa Fe por Marta Bonaudo en *Hecho jurídico...hecho político. La conflictiva relación entre poder y justicia en la construcción de la República Posible. Santa Fe 1856-1890*. En: Carzolio, María Inés; Barrera, Darío (compiladores); *Política, Cultura, Religión. Del Antiguo Régimen a la formación de los Estados Nacionales*, Rosario, Prohistoria ediciones, 2005. Marta Bonaudo estudia la injerencia del poder político en la “autonomía” de la justicia en la construcción de la república liberal. Entiende que las élites provinciales privilegiaron el orden social antes que garantizar las libertades individuales y la autonomía del poder judicial. Esto se logró con la supremacía del Poder Ejecutivo (gobernadores, jefes políticos, policías) sobre el poder judicial e interviniendo en los procedimientos de la justicia en la selección de jueces de paz y los jueces letrados.

<sup>20</sup> Palacio, J. M.; Candiotti, M.; *Introducción. Justicia, política y derechos en América Latina. Apuntes para un debate interdisciplinario*. p. 19. En: Palacio, J. M.; Candiotti (comps.); *Justicia, política y derechos en América Latina*, op. cit.

<sup>20</sup> Ibid., p. 18.

continuación anotan, desde una visión crítica a tal poder vertical y omnisciente, que “esa monocromía resulta de una atención casi exclusiva en los actos públicos y las élites (científicas, estatales, políticas) consideradas dueños de capacidades materiales y simbólicas a todas luces imbatibles”<sup>21</sup>.

Los estudios sobre las instituciones de seguridad, el pasado de la policía, la historia del delito y del castigo estuvieron signados por la fuerte influencia que ejerció la obra de Michel Foucault. En este sentido, Di Liscia y Bohoslavsky ponen en perspectiva crítica la obra de Foucault. Consideran que el abordaje foucaultiano por generalizador pierde de vista a los sujetos, en tanto que ejercen el poder (carceleros, policías, médicos, etc.) o cuando son pasibles de ser controlados o dominados.

Sin embargo, a pesar de los aportes teóricos novedoso que ha realizado Foucault al campo de estudio de la policía y el castigo, no se puede transformar su lectura y su recepción en una aplicación de su teoría a la historia de otras regiones, como una especie de validación y confirmación de su obra. Lila Caimari, en una aguda e inteligente ponencia, luego publicada como artículo, ha señalado “el peligro de recostarnos cómodamente en lo que Foucault ya pensó para el siglo XVIII francés, y trasladarlo sin demasiadas mediaciones al estudio de nuestras muy diferentes instituciones de control social argentinas”<sup>22</sup>. En los textos de Foucault, podemos agregar a lo dicho por Caimari, no aparece la policía como tal, los comisarios y los agentes de calle y, mucho menos, ejerciendo la violencia.

Ciudad y policía, como veremos en la investigación, son indisociables. Foucault señala que existía en el siglo XVIII europeo una *función de policía* que ejercía el Estado, una técnica de gobierno, más que una institución propiamente policial. Esta función policial conformaba un conjunto de mecanismos y tecnologías, por las que se ejercía el orden en la ciudad. La ciudad, como espacio abierto y de circulación de personas y productos, fue objeto de distintos “dispositivos de seguridad”, y más que al individuo, estos dispositivos apuntaron a la población. Foucault llama *biopolítica* a una nueva forma de poder que aparece en el siglo XVIII y que tiene como objetivo la regulación y la intervención en un

---

<sup>21</sup> Di Liscia, María Silvia; Bohoslavsky, Ernesto; *Introducción. Para desatar algunos nudos (y atar otros)*, p. 9. En: Di Liscia, M<sup>a</sup> S.; Bohoslavsky, E.; *Instituciones y formas de control social en América Latina 1840-1940. Una revisión*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2005.

<sup>22</sup> Caimari, Lila; “Usos de Foucault en la investigación histórica”, p. 8. En: *Documento de Trabajo n° 18*, Escuela de Educación, Universidad de San Andrés, octubre 2005.



nuevo cuerpo que es la población<sup>23</sup>. La *biopolítica* se ocuparía de la demografía, del control y del registro de las enfermedades, del urbanismo, de la higiene pública, etc.<sup>24</sup>.

Según Foucault, esta policía tenía funciones típicamente urbanas y le concernían una multiplicidad de objetos: la higiene, la salud de los habitantes de la ciudad, los abastos, los mercados, los caminos y las calles, las construcciones privadas, la seguridad pública. “Así, pues, en suma -entiende Foucault- la vida es el objeto de la policía: lo indispensable, lo útil y lo superfluo. La policía es lo que permite a los hombres sobrevivir, vivir y mejorar”<sup>25</sup>. La función de policía se convierte en el siglo XVIII europeo en una práctica gubernamental del Estado, en el arte de gobernar, que está dirigida a la política interna<sup>26</sup>

La historia de la policía tiene un estrecho vínculo de dependencia con otras dos instituciones del Estado. Por un lado, está subordinada al Poder Ejecutivo, de donde emana su poder, sus potestades en el accionar y toda la normativa legal. Por otro lado, la policía, por su función preventiva y represiva del delito, se encuentra en una relación de dependencia con el poder judicial y con las instituciones penitenciarias. En este sentido, Barreneche y Diego Galeano sostienen que: “toda normativa en materia policial debe contemplar esta duplicidad, pero las disputas y negociaciones sobre lo que debería hacer la policía no se agotan en las fórmulas legales”<sup>27</sup>.

Así, toda historia de la policía debe establecer un diálogo con la administración de justicia criminal, el poder ejecutivo y el gobierno, el sistema penal y el pensamiento criminológico. En este sentido, las investigaciones sobre la materia policial están fuertemente emparentadas con “la cuestión criminal”, y como entiende Máximo Sozzo “aparece entonces como un área compleja de actores, instituciones, discursos y prácticas,

---

<sup>23</sup> Máximo Sozzo realiza un análisis de las concepciones foucaultianas de policía y biopoder en *Policía, gobierno y racionalidad. Exploraciones de Michel Foucault*, pp. 225-264. En: Sozzo, M.; *Inseguridad, prevención y policía*, Quito, Flacso, 2008.

<sup>24</sup> Castro, Edgardo; *Diccionario Foucault. Temas, conceptos y autores*, Buenos Aires, Siglo XXI, pp. 55-58.

<sup>25</sup> Foucault, Michel; *Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política*, p. 201. En: Foucault, M.; *La vida de los hombres infames*, Buenos Aires, Editorial Altamira, 2008.

<sup>26</sup> Foucault, M.; *Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007.

<sup>27</sup> Barreneche, O.; Galeano, D.; “Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglos XIX y XX”, p. 107. En: *Cuadernos de Seguridad*. Consejo de Seguridad Interior. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, n° 8, diciembre 2008.

cuyas fronteras son sinuosas y móviles, en la que se construyen social y políticamente el delito y las formas de gobierno del delito”<sup>28</sup>.

Hacia fines de la década de 1980 se produjo un cambio innovador en los estudios sobre la historia del delito. Los historiadores profesionales comenzaron a interesarse por el estudio de las leyes, su construcción y puesta en práctica. Los estudios sobre “la cuestión criminal” concibieron al delito como una construcción social y política, y no una mera cuestión de aplicación del derecho penal.

Desde la historia social, Carlos Mayo fue un precursor al estudiar el vínculo entre ley y sociedad a través de los expedientes judiciales como fuentes históricas. A este respecto, es de destacar la labor que realizó el grupo de investigación *Estado y Sociedad* de la Universidad Nacional de La Plata abocado al estudio de la cuestión criminal, dando prioridad a la fuente judicial para la historia social. En 1989 Carlos Mayo, Silvia Mallo y Osvaldo Barreneche publicaron *Plebe urbana y justicia colonial: las fuentes judiciales. Notas para su manejo metodológico* donde señalaban la importancia de la utilización de la fuente judicial para acceder a la vida de la plebe, así como las limitaciones de los expedientes judiciales<sup>29</sup>.

También, distintos historiadores norteamericanos, entre los que cabe mencionar a Mark D. Szuchman, Richard Slatta y Lyman L. Johnson, fueron pioneros en abordar la criminalidad, la justicia penal y los sectores populares durante el período tardo colonial y las primeras décadas de gobierno republicano. Para el caso de Buenos Aires, Julia Blackwelder y Lyman L. Johnson incursionaron tempranamente en el estudio de la actividad policial y su relación con el mantenimiento del orden en la ciudad de Buenos Aires en el período que abarca las últimas dos décadas del siglo XIX hasta 1914. Con un enfoque cuantitativo, estudiaron comparativamente la tasa de arrestos de la policía de Buenos Aires con las policías de Estados Unidos y de las ciudades europeas. Consideran que el centro de atención, en sintonía con la modernización de la policía occidental, de los agentes policiales porteños estaba en mantener la estabilidad política y no tanto en reprimir los disturbios por conductas inadaptadas (ebriedad y desorden en la vía pública). Los

---

<sup>28</sup> Sozzo, M.; *Introducción*, p. 3. En: Sozzo, M. (coordinador); *Historia de la cuestión criminal en la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2009.

<sup>29</sup> Mayo, Carlos; Mallo, Silvia y Barreneche, Osvaldo; “Plebe urbana y justicia colonial: las fuentes judiciales. Notas para su manejo metodológico”. En: *Estudios/Investigaciones. Frontera, sociedad y justicia coloniales*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Universidad Nacional de La Plata, nº 1, 1989.

autores entienden que la policía “estuvo más sensibilizada a los problemas del orden público en tanto tuvieran un contenido político más o menos obvio o potencial y no daba tanta importancia a las conductas inadaptadas”<sup>30</sup>.

Mark Szuchman abordó en *Order, family and community in Buenos Aires, 1810-1860*, distintos aspectos de la historia social de la ciudad de Buenos Aires durante las primeras décadas de los gobiernos republicanos y, particularmente, estudió las prácticas del control social basándose en los archivos policiales<sup>31</sup>. Particularmente cabe resaltar, por su novedad para aquellos años, la obra que compiló Lyman Johnson, *The problem of order in changing societies. Essays on crime and policing in Argentina and Uruguay* (1990), donde distintos autores (Richard Slatta, Karla Robinson, Julia Blackwelder y Johnson) identificaron continuidades en el ejercicio del control social y en la justicia penal durante los gobiernos rivadaviano y el rosista<sup>32</sup>.

Los estudios históricos sobre la policía, la cuestión criminal y la modernización de las penas se inscriben en el contexto del surgimiento de la “cuestión social” en los países de América Latina. En la región del Río de la Plata, a partir de las décadas de 1860 y 1870, el proceso de modernización acarreo transformaciones económicas y sociales de la sociedad tradicional y, particularmente, consecuencias en el ámbito urbano: crecimiento demográfico debido a la inmigración europea, hacinamiento habitacional, problemas laborales derivados de las relaciones de trabajo (pobreza, marginalidad, epidemias, etc.), sindicalización e ideologización de los trabajadores, la aparición de nuevos delitos, aumento de la criminalidad urbana, expansión de la prostitución y nuevos personajes sociales vinculados a la “mala vida”<sup>33</sup>.

Precisamente, según Ricardo Salvatore, la criminología positivista (José Ramos Mejía, José Ingenieros, Eusebio Gómez) vigente en Argentina entre 1890 y 1920 consideró al trabajo y a la ética del trabajador como una herramienta para reformar a los hombres que habían abandonado el mundo laboral y se habían lanzado al delito como forma ilegal de

---

<sup>30</sup> Blackwelder, Julia; Johnson, Lyman; “Estadística criminal y acción policial en Buenos Aires, 1887-1914”, p. 111. En: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, abril-junio de 1984, vol. 24, nº 93.

<sup>31</sup> Szuchman, Mark; *Order, family and community in Buenos Aires, 1810-1860*, Stanford, Stanford University Press, 1988.

<sup>32</sup> Johnson, Lyman L.; *The problem of order in changing societies. Essays on crime and policing in Argentina and Uruguay*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1990.

<sup>33</sup> Suriano, Juan; *Introducción: una aproximación de la cuestión social en Argentina*, pp. 2-3. En: Suriano, J. (compilador); *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Buenos Aires, Editorial La Colmena, 2004.

“lucha por la vida: “la creciente inestabilidad del empleo, la rápida circulación ocupacional y espacial de los trabajadores, y el engrosamiento del grupo de desocupados, trabajadores ocasionales y trabajadores desalentados fue el contexto en el que los criminólogos positivistas leyeron e interpretaron la ‘criminalidad argentina’”<sup>34</sup>.

En Argentina, varias investigaciones se han centrado en la criminología positivista y en la contribución del positivismo en proporcionar formas científicas y un lenguaje específico para solucionar la cuestión del crimen y para entender las determinaciones sociales y psicobiológicas del delincuente, así como métodos para la regeneración de los criminales. Entre los aportes más importantes en la materia de la criminología positivista y su relación con la policía y la modernización del castigo cabe mencionar los textos ya clásicos de Rosa del Olmo<sup>35</sup> y los más recientes de Eduardo Zimmerman<sup>36</sup>, Juan Félix Marteau<sup>37</sup>, Ricardo Salvatore<sup>38</sup>, Eugenia Scarzanella<sup>39</sup> y los importantes aportes de Lila Caimari<sup>40</sup>.

La historiografía uruguaya ha incursionado recientemente en el estudio de la cuestión criminal. La obra de Daniel Fessler *Derecho penal y castigo en Uruguay (1878-1907)* está centrada en el estudio de la modernización punitiva pautada por la sanción del Código de Instrucción Criminal (1878), el Código Penal (1889) y la abolición de la pena de muerte (1907). Estudia cómo la privación de libertad se constituyó en el castigo más aceptado socialmente en contraposición al castigo físico. La cárcel, como lugar de punición, y la reforma moral del delincuente, se convirtieron en los objetivos del moderno sistema penal uruguayo. A partir de estos temas, también estudia la evolución de la criminalidad y las transformaciones del delito, el estudio del delincuente y la construcción

---

<sup>34</sup> Salvatore, Ricardo; *Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/obrera en Argentina*, p. 128. En: Suriano, J. (compilador); *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, op. cit.

<sup>35</sup> Del Olmo, Rosa; *Criminología argentina. Apuntes para su reconstrucción histórica.*, Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1992. Del Olmo, R.; *América Latina y su criminología*, México, Siglo XXI, 1987.

<sup>36</sup> Zimmerman, Eduardo; *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1995.

<sup>37</sup> Marteau, Juan Félix; *Las palabras del orden. Proyecto republicano y cuestión criminal en Argentina (Buenos Aires: 1880-1930)*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2003.

<sup>38</sup> Salvatore, R.; *Criminología positivista*, op. cit. En: Suriano, J. (compilador); *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, op. cit.

<sup>39</sup> Scarzanella, Eugenia; *Ni gringos ni indios. Inmigración, criminalidad y racismo en la Argentina 1890-1940*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2003

<sup>40</sup> Caimari, Lila; *Castigar civilizadamente. Rasgos de la modernización punitiva en la Argentina (1827-1930)*. En: Gayol, Sandra; Kessler, Gabriel (compiladores); *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial-Universidad Nacional de General Sarmiento, 2002. Caimari, L.; *Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

de su figura por los especialistas (médicos y abogados) y, a su vez, la readaptación y relectura que realizaron éstos de la criminología positivista<sup>41</sup>.

Un tema que atraviesa la labor policial desde el siglo XIX hasta su modernización en la primeras décadas del siglo XX es el de la clasificación, registro e identificación de las personas. En los últimos años, ha aumentado la bibliografía y las investigaciones sobre las prácticas y las tecnologías que tienen por objetivo construir, aprehender y controlar la identidad personal y sobre las formas de cómo documentar la identidad individual. En primer lugar, cabe mencionar los estudios históricos referidos al período colonial y las primeras décadas de la provincia de Buenos Aires. Ricardo Salvatore, Fabián Alonso, María Barral, Raúl Fradkin, Gladys Perri, Oreste Carlos Cansanello y Agustín Casagrande, han abordado el tema de la vagancia, la figura del vago, las prácticas identificatorias y de clasificación que utilizó la policía para controlar a determinados sectores sociales<sup>42</sup>.

El último tercio del siglo XIX conoció un perfeccionamiento de las tecnologías que permitieron documentar la identidad de los individuos. Los antiguos e imprecisos instrumentos de control utilizados por la policía hasta 1880, como las “papeletas de conchabo” y los pasaportes, o las filiaciones policiales en base a rasgos físicos pasibles de modificación (edad, estatura, señas particulares, etc.), fueron perfeccionados para determinar la identidad exacta de la persona y documentarla en agencias estatales. A nivel mundial, pero también en los países de América Latina, la policía utilizó la fotografía, más tarde el sistema inventado por Alphonse Bertillon (el *bertillonage*) basado en las medidas antropométricas y, por último, la utilización de la dactiloscopia, donde se tomaba la

---

<sup>41</sup> Fessler, Daniel; *Derecho penal y castigo en Uruguay (1878-1907)*, Montevideo, Universidad de la República, 2012.

<sup>42</sup> Salvatore, R.; *Subalternos, derechos y justicia penal. Ensayos de historia social y cultural argentina 1829-1940*, Buenos Aires, Gedisa, 2010. Alonso, Fabián; Barral, María E.; Fradkin, Raúl y Perri, Gladys; *Los vagos de la campaña bonaerense: la construcción de una figura delictiva (1730-1830)*. En: Fradkin, Raúl O. (compilador); *El poder y la vara. Estudios sobre la justicia y la construcción del Estado en el Buenos Aires rural*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2007. Cansanello, Oreste Carlos; “Domiciliados y transeúntes en el proceso de formación estatal bonaerense (1820-1832)”. En: *Entrepasados*, nº 6, Buenos Aires, 1994. Cansanello, O. C.; *Justicia y penas en Buenos Aires. De los bandos de buen gobierno a la Constitución nacional*. En: Gayol, S.; Kessler, G. (compiladores); *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, op. cit. y Cansanello, O. C.; *Ciudadano/Vecino*. En: Goldman, Noemí (editora); *Lenguaje y revolución. Conceptos políticos clave en el Río de la Plata, 1780-1850*, Buenos Aires, Prometo Libros, 2008. Casagrande, Agustín; *Los vagabundos y la justicia de Buenos Aires durante el período tardo colonial (1785-1810)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2013. Casagrande, A.; *Vagos, jueces y policías. Una historia de la disciplina Económica en Buenos Aires (1785-1829)*, Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2014. (Tesis de doctorado en Ciencias Sociales).

impresión de la huellas digitales de la persona y su clasificación quedaba en un archivo bajo custodia del Estado.

Jorge Salessi posee trabajos originales y pioneros en la temática de la identificación policial y el uso de la fotografía por parte de médicos y juristas (Francisco de Veyga, Eusebio Gómez, etc.) con el objetivo de identificar, controlar y evitar que se propaguen determinadas “patologías sociales”, a saber, travestis, homosexuales y delincuentes<sup>43</sup>.

Mercedes García Ferrari<sup>44</sup> abordó profusamente en distintos textos la historia de las prácticas identificatorias en la Argentina, sus vínculos con la policía y médicos de Uruguay y la difusión del uso de la dactiloscopia en el contexto latinoamericano. La difusión del sistema dactiloscópico se debe inscribir, entiende García Ferrari, en el contexto de modernización de los estados latinoamericanos y en su creciente voluntad y capacidad por identificar y controlar a los individuos. Fue, además, una forma de vincular los adelantos científicos con la modernización de la policía y el Estado. En el concierto de países latinoamericanos, Argentina se convirtió, gracias a la labor difusora de Juan Vucetich, en un país de vanguardia científica cuyo fin era establecer la hegemonía científica en materia policial en América Latina. En este sentido, la historiadora afirma que “el *sistema dactiloscópico argentino* fue protagonista de las discusiones en los congresos científicos latinoamericanos y se transformó en símbolo del progreso de las nuevas naciones y del lugar de vanguardia que aspiraban a ocupar en el mundo”<sup>45</sup>.

---

<sup>43</sup> Salessi, Jorge; *Médicos, maleantes y maricas. Higiene, criminología y homosexualidad en la construcción de la nación Argentina (Buenos Aires: 1871-1914)*, Rosario, Beatriz Viterbo Editora, 1995.

<sup>44</sup> García Ferrari, Mercedes; *Ladrones conocidos/Sospechosos reservados. Identificación policial en Buenos Aires, 1880-1905*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2010. García Ferrari, M.; ‘Saber policial’. Galerías de ladrones en Buenos Aires, 1880-1887. En: Rogers, Geraldine (editora); *La galería de ladrones de la Capital de José S. Álvarez, 1880-1887*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2009. Colección digital del Centro de Estudios de Teoría y Crítica Literaria. Disponible en Internet: <http://bibliotecaorbistertius.fahce.edu.ar>. Consultado el 19 de junio de 2015. García Ferrari, M.; *Una respuesta desde la dactiloscopia a los problemas del orden y la consolidación de la Nación Argentina*. En: Sozzo, M.; *Historia de la cuestión criminal*, op. cit. García Ferrari estudió el caso particular de la obligatoriedad de la identificación civil y el uso de una libreta con retrato fotográfico para los cocheros de Buenos Aires, que se resistieron ante tal media ya que implicaba una ofensa al honor, en ‘Una marca peor que el fuego’. *Los cocheros de la ciudad de Buenos Aires y la resistencia al retrato de identificación*. En: Caimari, L. (compiladora); *La ley de los profanos. Delito, justicia y cultura en Buenos Aires (1870-1940)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007.

<sup>45</sup> García Ferrari, M.; *Identificación. El rol de los departamentos de policía argentinos en la difusión global de saberes, tecnologías y prácticas identificatorias 1887-1912*, pp. 55-56. En: Ben Plotkin, Mariano; Zimmerman, Eduardo (compiladores); *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa, 2012.

A su vez, García Ferrari junto a Diego Galeano abordan en *El bertillonage en el espacio Atlántico sudamericano*, la recepción, discusión y difusión del modelo francés de identificación policial en Argentina, Brasil y Uruguay<sup>46</sup>. Entienden que la ciudad de Buenos Aires, por su modernidad, se transformó en la década de 1880 en el faro de irradiación de las tecnologías policiales y del pensamiento criminológico para América Latina.

Con respecto a Uruguay y a la recepción del Sistema Dactiloscópico Argentino por la policía de Montevideo, es de referencia ineludible la obra *Marcas de Identidad. Juan Vucetich y el surgimiento trasnacional de la dactiloscopia (1888-1913)*, donde además de explicar su origen en un espacio periférico, analizar la difusión del método Vucetich y, posterior, triunfo en América Latina, Mercedes García Ferrari se detiene en las particularidades del caso uruguayo, que a pesar de los contactos con la policía argentina, “en este país tan cercano fue donde Vucetich encontró el freno más significativo”<sup>47</sup>.

Para el tema de la identificación de personas en Uruguay podemos hacer referencia a dos artículos. El primero de los trabajos se refiere a las tecnologías de identificación policial y al uso de la fotografía para fines de orden público. El artículo *La fotografía al servicio de la vigilancia y el control social. 1870-1925* de Magdalena Broquetas y Mauricio Bruno, estudia cómo se implementó el retrato fotográfico para identificar a determinados sectores sociales, no sólo delincuentes, sino también, prostitutas, mozos, empleados del servicio doméstico, y la adopción por el Uruguay del sistema de identificación antropométrico (1896) y el debate con los defensores de la dactiloscopia<sup>48</sup>.

Recientemente, Daniel Fessler publicó el artículo *El Delito Con Rostro: los comienzos de la identificación de delincuentes en Uruguay*. El texto repasa la adopción por parte de Uruguay del método bertillonage y el posterior debate con los defensores del empleo de la dactiloscopia y concluye argumentando que a pesar de la difusión y la adopción del sistema dactiloscópico en la década de 1910, “en la práctica policial y forense

---

<sup>46</sup>García Ferrari, M.; Galeano, D.; “El bertillonage en el espacio Atlántico sudamericano”. En: *Criminocorpus, revue hypermédia. Histoire de la justice, des crimes et des peines*, dossier “Bertillon, bertillonnage et pólíces d’identification”, disponible en <http://criminocorpus.revues.org/387>, consultado el 19 de junio de 2015.

<sup>47</sup> García Ferrari, M.; *Marcas de identidad. Juan Vucetich y el surgimiento trasnacional de la dactiloscopia (1888-1913)*, Rosarios, Prohistoria Ediciones, 2015.

<sup>48</sup> Broquetas, Magdalena; Bruno, Mauricio; “La fotografía al servicio de la vigilancia y el control social. 1870-1925”, pp. 177-198. En: Broquetas, Magdalena (coord.); *Fotografía en Uruguay. Historia y usos sociales. 1840-1930*. Montevideo, Centro de Fotografía (Intendencia de Montevideo), 2011.

no se abandonaría completamente el sistema antropométrico el que mantendrá aún una larga vida”<sup>49</sup>.

### 1.3 Un marco teórico sobre el estudio de la policía: los modelos policiales europeos

En Europa, los historiadores y otros científicos sociales comenzaron a ocuparse del estudio del pasado de la policía en la década de 1970, y hacia los años noventa existía una importante literatura sobre el tema<sup>50</sup>. Historiadores del delito y de la cuestión criminal - como Clive Emsley- se apartaron de las historias oficiales escritas por las propias instituciones o funcionarios vinculados a la policía. Con nuevas preguntas y enfoques que no apuntaban sólo a lo institucional y al estudio de “modelos ideales”, renovaron la forma de hacer historia de la policía<sup>51</sup>. Los hechos y acontecimientos mundiales de la década de 1960 –el movimiento estudiantil, las movilizaciones por los derechos civiles de la población afrodescendiente en Estados Unidos, etc.- le dieron visibilidad a la policía y se transformó en un objeto de estudio para las ciencias sociales<sup>52</sup>.

Los distintos autores que se han encargado de estudiar la policía en la historia europea moderna, distinguen tres tradiciones policiales o modelos analíticos: la tradición

---

<sup>49</sup> Fessler, D.; “El Delito Con Rostro: Los comienzos de la identificación de delincuentes en Uruguay”, p. 35. En: *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, vol. 7, núm. 1, enero-abril 2015, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

<sup>50</sup> Véase la revisión bibliográfica sobre la historiografía policial que realiza Milagrosa Romero Samper; “Delito, Policía, Estado y sociedad. Tendencias actuales de la investigación y debate historiográfico”. En: *Cuadernos de Historia Moderna*, nº 9, Universidad Complutense, Madrid, 1988. Para una revisión más actual, véase Milliot, Vincent; “Mais qui Font les historiens de la police?”. En: *Métiers de Police. Être policier en Europe, XVIII-XX siècle*, PUR, Rennes, 2008.

<sup>51</sup> Para una crítica de las historias tradicionales de la policía, véase Emsley, Clive; *Los modelos de policía en el siglo XIX*. En: Galeano, D.; Kaminsky, Gregorio (coordinadores); *Mirada (de) uniforme. Historia y crítica de la razón policial*, Buenos Aires, Teseo, 2011. En este texto Emsley realiza un repaso de los modelos policiales ideales estudiados por la historia más tradicional de la policía europea. Estos modelos serían: una policía civil estatal cuyos funcionarios eran nombrados por el gobierno central, como lo fue la *Metropolitan Police* de Londres (1829); la policía civil municipal bajo la órbita de autoridades locales y una policía militar, con una fuerte impronta totalitaria y despótica, como la *Gendarmerie* francesa. Sostiene al respecto: “Civiles estatales, civiles municipales y militares de Estado son tipos ideales en el sentido weberiano. Cuando las diferentes fuerzas se ponen bajo el microscopio, las distinciones pueden ser decididamente borrosas. La *London Metropolitan Police* puede haber tenido sombrero de copa y abrigos azules para que sus integrantes no parecieran soldados, pero la fuerza era rígidamente jerárquica y estrictamente reglamentada. Además, en la policía civil inglesa hay gran número de reclutas con experiencia militar, y algunos cargos de comisarios de policía, especialmente los que habían obtenido rango militar, fueron para ex soldados”. (Emsley, C.; *Los modelos de policía en el siglo XIX*, pp. 33-34, op. cit.).

<sup>52</sup> Bretas, Marcos Luiz; Rosemberg, André; “A historia da polícia no Brasil: balanço e perspectiva”, p. 163. En: *Topoi. Revista de História*, v. 14, nº 26, jan/jul. 2013. Disponible en internet: [www.revistatopoi.org](http://www.revistatopoi.org). Consultado el 26 de junio de 2015.



anglo-americana, la tradición francesa y la prusiana-alemana. Diego Galeano ha hecho un repaso de las mencionadas tradiciones y estudió su aplicación y la adaptación en otras regiones. Estas tres tradiciones se presentan como “modelos” de organización policial y “se trata de ciertos rasgos organizativos, tanto en la estructura interna como en la relación con otros poderes estatales, que fueron importados, traducidos y reconfigurados en distintas naciones”<sup>53</sup>.

Distintos autores como David Bayley<sup>54</sup>, Egon Bittner<sup>55</sup>, Clive Emsley<sup>56</sup>, Mark Neocleous<sup>57</sup>, Dominique Monjardet<sup>58</sup> han dedicado importantes obras a estudiar la formación de la policía como una institución de la modernidad y a definir sus características y funciones como el aparato del Estado moderno dirigido a mantener la

---

<sup>53</sup> Galeano, D.; “En nombre de la seguridad: Lecturas sobre policía y formación estatal”, p. 107. En: *Cuestiones de Sociología*, n° 4, 2007.

<sup>54</sup> Bayley, David; *The police and political development in Europe*. En: Tilly, Charles; *The formation of national states in western Europe*, New Jersey, Princeton University Press, 1975. En el referido texto, precursor de los estudios sobre la policía, Bayley realiza un estudio comparado de la historia de la policía en Gran Bretaña, Francia, Alemania e Italia desde fines del siglo XVII hasta el siglo XIX. Diego Galeano, en una entrevista decía que la policía no puede ser estudiada como una institución inmutable en el tiempo, que es una construcción de la modernidad, y señala la importancia del artículo de Bayley. “Para mí hay un texto de algún modo fundante de esta lectura: un capítulo de David Bayley que Charles Tilly publicó en 1975 en un libro sobre la formación de los Estados nacionales europeos. Ahí esa idea ya estaba presente: para entender la génesis de los Estados modernos, es importantes estudiar esta institución que nace, precisamente, en el ocaso del Antiguo Régimen”. *Cosecha Roja. Red de Periodistas Judiciales de Latinoamérica*. “¿Cómo pensar la policía desde la academia?”. Disponible en Internet: <http://cosecharoja.org/como-pensar-la-policia-desde-la-academia/>. Consultado el 17 de julio de 2015.

En una obra posterior, publicada en 1985, David Bayley realizó un estudio comparativo internacional de las policías actuales de la India, Japón y Estados Unidos y define a la policía como una institución pública, especializada y profesional compuesta por “personas autorizadas por un grupo para regular, mediante la aplicación de la fuerza física, las relaciones interpersonales que se verifican dentro de dicho grupo”. Bayley, D.; *Modelos de actividad policial. Un análisis comparativo internacional*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2010, p. 21.

<sup>55</sup> Bittner, Egon; *The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices, and possible role models*, New York, Jason Aronson, 1975.

<sup>56</sup> Emsley, Clive; *The english police: a political and social history*, Harlow and London, Longman, 1996.

<sup>57</sup> Neocleous, Mark; *La fabricación del orden social. Una teoría crítica sobre el poder de policía*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010.

<sup>58</sup> Monjardet, Dominique; *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2010. Si bien la obra está enfocada en el estudio de la policía francesa contemporánea, el autor concibe a la policía como un *instrumento*, y utiliza la metáfora del *martillo*, que no tiene finalidades propias, sino que sirve a quien lo maneja. Monjardet define a la policía moderna como una institución que se compone de un elemento universal “común a toda policía (...) como un *instrumento* de distribución de la fuerza en un conjunto socialmente definido (...) Y un elemento específico que, en cambio, diferencia a las policías: las finalidades que son socialmente asignadas al uso de la fuerza en una sociedad dada y, que se identifican a la vez mediante prescripciones normativas particulares (el derecho, si lo hay, que enmarca los recursos a la fuerza) y mediante las prácticas observables del instrumento. La policía no ese ese instrumento que interviene ‘force may have to be used’, sino cuando se le *ordena* que lo haga, ya sea por una instancia que tiene autoridad sobre ella o por el sistema de valores aquí y ahora compartido” (pp. 22-23).

seguridad de las personas y el orden público, y como institución específica y profesional que hace uso de la violencia física para llevar adelante su función<sup>59</sup>.

Bittner entiende que la policía inglesa fue el prototipo de la policía moderna y que sirvió como modelo para el resto de las policías del mundo. El modelo de policía inglesa, que tuvo su génesis a principios del siglo XIX, trascendió históricamente como una policía democrática, caracterizándose por un acercamiento a la “comunidad” y por un acento en la prevención del delito. Por su parte, Clive Emsley ha cuestionado el mito de una policía victoriana basada en el modelo del *Bobby* –civil, prudente, libre de corrupción- como contrapuesta a una policía arbitraria y militar al estilo europeo continental.

Según David Garland, Patrick Colquhoun (1745-1820), pionero en la reforma de la policía de Londres y otras ciudades inglesas, proyectó una institución moderna con el fin de prevenir el delito y, a su vez, mantener las viejas funciones policiales del siglo XVIII que apuntaban a promover el bienestar de la ciudad, asegurar la salud de sus habitantes, fomentar el comercio y garantizar las comunicaciones. El modelo de Colquhoun implicaba una forma “enfáticamente *preventiva* de regulación, dedicada a enfrentar la indigencia tanto como el delito”<sup>60</sup>. En 1829 se creó la *London Metropolitan Police*, institución que llevó adelante el mantenimiento del orden, donde lo prioritario fue la prevención del delito antes que la represión y la sanción. Colquhoun, preocupado por el creciente número de robos y por el problema de otorgar seguridad a la propiedad privada, centrará sus obras –*A Treatise on the Police of the Metropolis* (1796), *The State of Indigence* (1799)- en el tema de la pobreza, prioridad que debe atender la policía.

Mark Neocleous dedicó dos capítulos de *La fabricación del orden social. Una teoría crítica sobre el poder de policía*<sup>61</sup> al análisis de la obra de Colquhoun para quien el problema central de la ola delictiva por la que atravesaba Londres y otras ciudades era la inseguridad de la propiedad. La tarea principal de la policía era impedir que la clase pobre, pero trabajadora, caiga en la indigencia, para luego pasar al delito como medio de subsistencia. El control de la vagancia, el encierro de los mendigos en hospicios y todas las

---

<sup>59</sup> Marcelo Fabián Sain realiza un repaso teórico y conceptual de los autores arriba mencionados en el apartado *La institución policial y el control del delito*, pp. 107-152. En: Sain, M. F.; *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2010. Véase, además, Sain, M. F.; *El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

<sup>60</sup> Garland, David; *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa, 2012, p. 77.

<sup>61</sup> Neocleous, M.; *La fabricación del orden social*, op. cit.

medidas que reprimieron las actividades tradicionales de subsistencia<sup>62</sup> por fuera del mercado de trabajo se dirigieron a “imponer el trabajo asalariado a la población trabajadora, despojando de la asistencia pública a todos salvo a los verdaderos desposeídos”<sup>63</sup>.

Mark Neocleous en otro texto vuelve sobre el tema de la seguridad, pero centrándose en el vínculo que existe entre determinada concepción de la policía en Inglaterra y la seguridad que aspira instaurar la institución policial<sup>64</sup>. En el texto *Liberalismo, policía, seguridad*<sup>65</sup> analiza, precisamente, las diferentes concepciones de la policía en el marco histórico de los siglos XVIII y XIX. Para ello se basa en el estudio de dos obras de Adam Smith: *Lecciones de Jurisprudencia* (1762-1764) y *La Riqueza de las Naciones* (1776). En el primero de los textos aparece una noción de policía común para la Europa continental, la policía comprende a la ciencia policial. Smith entendía a la policía referida a “la regulación de un gobierno en general”, y consideraba “que la principal tarea de gobierno es ‘promocionar la opulencia del Estado’”<sup>66</sup>.

Sin embargo, en *La Riqueza de las Naciones* el concepto de policía cambia notablemente. La policía tiene escasas menciones específicas, y una policía con funciones excesivas forma parte de los tipos *incorrectos* de gobierno. Adam Smith contribuyó, según Neocleous, al perfeccionamiento y especialización de la policía en el contexto de un gobierno liberal. La misión de la policía debía ser la seguridad. “Nunca más hubo una fuerza de carácter prácticamente universal con poderes ilimitados para perseguir la felicidad, la policía fue reconceptualizada como una fuerza más limitada, con poderes claramente especificados y orientados a la prevención del delito y a la seguridad interna.

---

<sup>62</sup> Neocleous, siguiendo a otros historiadores, explica cómo en los tiempos anteriores al siglo XVIII, los trabajadores no dependían para su subsistencia, totalmente, del salario en dinero. Otras actividades tradicionales les proporcionaban medios de vida: “el trabajo circunstancial a cambio de pago en especie, el pastoreo de ganado en caminos públicos alejados, el robo de madera, la recolección de frutas y verduras para consumo o venta, la caza furtiva, la pesca no autorizada en ríos y la venta ambulante y callejera”. *La fabricación del orden social*, op. cit., p. 144.

<sup>63</sup> Ibid., p. 133.

<sup>64</sup> Neocleous sostiene al respecto que “la seguridad en su más amplio (vago) sentido ha sido históricamente la base del ejercicio estatal de los poderes de policía. Voy a referirme, por lo tanto, al vínculo existente entre seguridad y policía. En parte, esto simplemente reafirma que la demanda de seguridad no es nada más que la insistencia en la necesidad del proyecto policial (el ejercicio del poder estatal en la constante fabricación y reconstitución de la sociedad civil). Neocleous, M.; *Liberalismo, policía, seguridad*, p. 385. En: Galeano, D.; Kaminsky, G. (coordinadores); *Miradas (de) uniforme*, op. cit.

<sup>65</sup> Ibid.

<sup>66</sup> Ibid., p. 389.

Concomitantemente, la actividad económica llegó a ser vista como un aspecto esencialmente ‘privado’ y segregado de la gestión pública”<sup>67</sup>.

Autores franceses como Hélène L’Heuillet y Paolo Napoli<sup>68</sup>, precisamente, consideran que la policía moderna tuvo su origen en Francia. Hélène L’Heuillet analiza en *Baja política, alta policía. Un enfoque histórico y filosófico de la policía*<sup>69</sup> el nacimiento y características de la policía francesa. Señala que el hecho clave aconteció cuando Luis XIV, por el edicto de 1667, creó el cargo de teniente de policía de París, otorgando por ese medio una función autónoma a la policía y separándola de la esfera judicial. “La policía era un poder subordinado al poder de justicia. (...) De una simple función, Luis XIV hace una institución”<sup>70</sup>. La importancia de la obra de Luis XIV, entiende la autora, fue que al separar la justicia de la policía, coloca a la institución policial al servicio del poder ejecutivo. La policía francesa inaugura dispositivos de seguridad interior y hace un nuevo uso del saber: inspecciona con el fin de clasificar, controla la identidad de las personas, lleva adelante confesiones, realiza indagaciones, recoge informaciones, acumula informes y, principalmente, utiliza la *escritura* con el objetivo de formar un archivo. El ojo y la vigilancia de la policía están puestos en la ciudad, su objeto privilegiado es el espacio urbano, porque “la ciudad pasa a ser el lugar de todos los peligros y de todos los desórdenes”<sup>71</sup>. Por eso está atenta al detalle, a lo invisible, a lo que no es obvio, la sutileza de lo ínfimo.

Francia inventa lo que L’Heuillet denomina la *alta policía*: una policía que se abocó a la formación de un saber del Estado sobre la sociedad. En palabras de la autora: “Es, por último, una forma de saber y de inteligencia de la política. La alta policía designa en efecto en primer lugar la policía de inteligencia. (...) su función es instruir el poder, (...) en cuanto protege lo político y deriva de la existencia de un saber del Estado”<sup>72</sup>. La finalidad de la policía es el mantenimiento del orden o la restauración de él, cuando este ha

---

<sup>67</sup> Ibid., p. 400.

<sup>68</sup> Napoli, Paolo; *Naissance de la police moderne. Pouvoir, norms, sociétés*, París, La Découverte, 2003.

<sup>69</sup> L’Heuillet, Hélène; *Baja política, alta policía. Un enfoque histórico y filosófico de la policía*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010. De la misma autora *Genealogía de la policía*. En: Galeano, D.; Kaminsky, G. (coordinadores); *Mirada (de) uniforme*, op. cit.

<sup>70</sup> L’Heuillet, H.; *Baja política, alta policía*, op. cit., p. 25.

<sup>71</sup> Ibid., p. 287.

<sup>72</sup> Ibid., p. 19.

sido alterado. “Si la policía es un saber y una inteligencia del Estado, es con miras al orden: el secreto del Estado es el del mantenimiento del orden”<sup>73</sup>.

Distintos autores, entre ellos, Michel Foucault, Peter Waldmann, Hélène L’Heuillet y Pierangelo Schiera han estudiado la formación del modelo policial alemán. Este se basó en la “ciencia de la policía” (*Polizeiwissenschaft*) disciplina que integraba un conjunto de saberes llamado “ciencias camerales” (*cameralismo*) que designaba una doctrina teórica, pero también una práctica, encargada de legitimar y sostener el Estado en Prusia, en la medida en que avanzaba el proceso de concentración y racionalización de la maquinaria estatal en el siglo XVIII<sup>74</sup>.

El núcleo central del *cameralismo* estaba formado por la ciencia de la policía, un saber disciplinar autónomo, destinado a lograr el bienestar y el orden de la sociedad. La policía, como instrumento del rey, se ocupó del ordenamiento interior del Estado: controla los mercados y las actividades comerciales, asegura la tranquilidad en las ciudades y en los campos, la construcción de puentes, se encarga de la salud de los súbditos, etc. La policía resume en sí, esencialmente, el nuevo orden del Estado<sup>75</sup>. Las intervenciones de la policía en la sociedad y en la economía procuran el bienestar de los súbditos, pero su intervención no se detiene allí. El fin último de la policía va más allá de la felicidad material de los súbditos, el fin se encuentra en la prosperidad del Estado, que para lograrse debe asegurar la felicidad de los individuos.

Fue con Johann Heinrich von Justi (1717-1771) y su obra *Elementos Generales de Policía* (1756), cuando la ciencia de la policía asumió un carácter independiente.<sup>76</sup> Para von Justi, la policía es una potencia positiva y constructora, y un principio aplicado en afirmar y aumentar el poder interior del Estado. La policía, “eje, motor y fuerza del Estado” tiene por fin potenciar las fuerzas materiales, morales e intelectuales de la sociedad que, a su vez, propenden al incremento del poder del Estado y el bienestar de sus ciudadanos<sup>77</sup>.

---

<sup>73</sup> Ibid., p. 93

<sup>74</sup> Schiera, Pierangelo; *Cameralismo*, p. 183. En: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco; *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2007.

<sup>75</sup> Schiera, P.; *Estado de policía*, p. 558. En: Bobbio, N; Matteucci, N. y Pasquino, G.; *Diccionario de política*, op. cit.

<sup>76</sup> Guerrero, Omar; “Estudio introductorio”, p. LV. Justi, Juan Enrique von; *Ciencia del Estado*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 1996.

<sup>77</sup> Ibid., p. LXVI.

La policía en Alemania, a pesar de haber tenido un origen vinculado a las prácticas del Estado absolutismo, según Peter Waldmann<sup>78</sup> y Diego Galeano, hacia fines del siglo XIX fue reduciendo sus tareas hasta convertirse en una agencia estatal de coacción física. Este cambio, tanto institucional como en sus funciones, fue paralelo al triunfo del liberalismo. “El liberalismo, al igual que en el contexto anglosajón, comenzó a sospechar de la legitimidad de las intervenciones estatales en materia de promoción de bienestar y reclamó que la burocracia se concentre en el cuidado del orden interior”<sup>79</sup>.

Sin embargo, autores como Clive Emsley han cuestionado la “pureza” de los anteriores modelos policiales europeos y han destacado que no existió unanimidad en las instituciones policiales nacionales. Desde el punto de vista de la organización policial, Clive Emsley analiza críticamente la conformación de los tres modelos policiales (el francés, el inglés y el alemán), señalando que esos “modelos” no eran uniformes, se influyeron mutuamente y lo que ha sucedido en el siglo XIX europeo fue un proceso de adaptación y reajustes<sup>80</sup>.

Existe, además, una tradición hispánica de policía. Pedro Fraile ha estudiado el origen de la disciplina “Ciencia de la Policía” en España y en el área del Mediterráneo<sup>81</sup>, donde se destacan como precursores a Jerónimo Castillo de Bovadilla (1547-1605) y su *Política para Corregidores* (1597), un verdadero tratado sobre la policía, y Cristóbal Pérez de Herrera (1558-1620), quien publica en 1598 *Amparo de pobres*, obra destinada al tratamiento y clasificación de la pobreza. Este saber, que comprendía tratados de gobierno urbano y un cuerpo doctrinal referidas al gobierno y gestión de la ciudad, tenía vocación de globalidad, y había nacido con los albores del capitalismo comercial en el siglo XVI. Las ciudades españolas, transformadas por la nueva economía, pasaron a ser el centro de reflexión y de estudio de la ciencia de la policía. Fraile entiende que, debido a los cambios producidos en la ciudad, “cada vez empezaba a ser más perentoria la necesidad de conocer su funcionamiento y racionalizar las actuaciones de diferentes aspectos, desde la

---

<sup>78</sup> Waldmann, Peter; *El nacimiento de la policía moderna en la Alemania del siglo XIX y algunas conclusiones relacionadas con la América Latina de hoy*. En: Waldmann, P.; *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 1996.

<sup>79</sup> Galeano, D.; “En nombre de la seguridad”, op. cit., p. 113.

<sup>80</sup> Emsley, Clive; *Los modelos de policía en el siglo XIX*. En: Galeano, D.; Kaminsky, G. (coordinadores); *Mirada (de) uniforme*, op. cit.

<sup>81</sup> Fraile, Pedro; *Administración urbana y gobierno en la Ciencia de Policía española*. En: Galeano, D.; Kaminsky, G. (coordinadores); *Mirada (de) uniforme*, op. cit. Véase, además, Fraile, P.; *La otra ciudad del rey. Ciencia de Policía y organización urbana en España*, Madrid, Celeste, 1997.

morfología hasta el orden público o el control de la cotidianeidad de sus habitantes”<sup>82</sup>. El autor entiende que las políticas reglamentarias y ordenancistas relacionadas con las intervenciones urbanas (salubridad pública, control de la prostitución, disciplinamiento de los pobres, etc.) que caracterizaron el siglo XIX tuvieron su origen en el Renacimiento. Los ejes centrales de la Ciencia de la Policía eran la higiene urbana y salud pública (localización e inspección de los mercados, recogida de basuras, iluminación, etc.) y el control de la población por medio de censos. “El objetivo último de la Ciencia de la Policía era lograr una ciudad funcional, sana, ordenada, relativamente fácil de gobernar y con una población suficientemente disciplinada”<sup>83</sup>.

#### **1.4 La historiografía policial en los países de la región: Argentina, Brasil, Chile y Uruguay**

Atender a la producción historiografía latinoamericana reciente sobre la historia de la policía es de suma importancia ya que a partir de fines del siglo XIX se produjo un acercamiento y un intercambio de información entre las policías de la región. Estos vínculos se van a concretar a inicios del siglo XX en una serie de reuniones y conferencias entre las policías de Uruguay, Argentina, Brasil y Chile. La cooperación entre policías de la región tuvo, también, su efecto en la historiografía. En los últimos años se han publicado en Brasil, Argentina y Chile obras que recopilan estudios específicos sobre la “cuestión criminal”, el delito, la justicia y las policías de los referidos países. Muchas de estas publicaciones son el producto del contacto y redes de historiadores de América Latina, y muestran el avance en un campo que se incrementa año a año<sup>84</sup>.

Como ejemplo elocuente de estas conexiones se puede citar la primera Conferencia Internacional de Policía realizada en Buenos Aires en 1905 en la cual se concretó el convenio entre las policías de La Plata, Buenos Aires, Río de Janeiro, Santiago de Chile y Montevideo con el objetivo de canjear antecedentes “de los individuos peligrosos para la sociedad”, y “convencidos de la necesidad de la defensa común contra los delincuentes

---

<sup>82</sup> Fraile, P.; *Administración urbana*, op. cit., p. 286.

<sup>83</sup> Ibid., p.302.

<sup>84</sup> Palma Alvarado, Daniel (editor); *Delincuentes, policías y justicias. América Latina siglos XIX y XX*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2015. Dossiê História Cultural do Crime em História. *Questões & Debates*. Curitiba. Volumen 64. N. 01. Janeiro a Junho de 2016. Galeano, D.; Bretas, M. L.; *Policías escritores, delitos impresos. Revistas policiales en América del Sur*, La Plata, Diego Antonio Galeano, 2016.

habituales que van de un país a otro y de la conveniencia de propender al perfeccionamiento de los servicios de las instituciones de policía”<sup>85</sup>.

Además de las conexiones y los canjes de información entre las policías del Cono Sur, estos países estuvieron vinculados a través de una serie de conferencias que se sucedieron a principios de siglo XX donde se debatió la conveniencia de adoptar el mejor de los sistemas de identificación de personas. Por un lado, el sistema antropométrico o *bertillonage*, basado en la medición del cuerpo del individuo y acompañado por una fotografía de frente y de perfil, y por el otro, la dactiloscopia, sistema basado en las huellas digitales, readaptado por Juan Vucetich para la policía de la provincia de Buenos Aires a partir de 1891.

El debate en torno al mejor método para identificar a reincidentes involucró a las policías y médicos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. En el Segundo Congreso Científico Latinoamericano realizado en Montevideo en 1901 el método dactiloscópico recibió el primer aval científico, y entre las resoluciones de la conferencia se propuso a la dactiloscopia como método para ser adoptado a nivel continental. El tercero de los congresos científicos realizado en Río de Janeiro en 1905 se pronunció a favor del sistema dactiloscópico, en desmedro de la antropometría. Como se mencionó más arriba, en el convenio celebrado en Buenos Aires en octubre de 1905, las policías del Cono Sur resolvieron que el canje de antecedentes de individuos “peligrosos” se haría por medio del sistema dactiloscópico.

Estas tecnologías policiales de identificación fueron adoptadas por los países del Cono Sur en un contexto de rápidas transformaciones que atravesaron las ciudades latinoamericanas. La fluidez de las rutas atlánticas, la movilidad espacial debido a la inmigración europea, pero también la movilidad interna producida por la afluencia de migrantes internos hacia las ciudades, la permeabilidad de las fronteras terrestres, por ejemplo la frontera seca entre Uruguay y Brasil, llevó al Estado y a las policías a tener como principal centro de atención a una población que se mostraba muy anónima y heterogénea.

---

<sup>85</sup> Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; “Convenio. Celebrado entre las policías de La Plata y Buenos Aires (Argentina), de Río de Janeiro (Brasil), de Santiago de Chile y de Montevideo (República O. del Uruguay)”, p. 239. En: *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial, 1825-1930, tomo 2 (compilación)*, Montevideo, s/e, MCMXXXI.



Diego Galeano, entre otros temas referidos a la producción de una cultura policial, ha estudiado la conexión entre las policías sudamericanas, y al respecto dice: “Ante aquella masa anónima que arriba a los puertos, para los policías se abrían diversas incógnitas: ¿cómo distinguir entre trabajadores virtuosos y delincuentes viajeros?; ¿cómo saber si tras la mirada inocente de aquel individuo despatriado no se escondía un pasado criminal o, lo que era aún peor, criminales intenciones?”<sup>86</sup>.

Las ciudades latinoamericanas de fines de siglo XIX y principios del XX, transformadas por la modernización urbana, la inmigración y por la concomitante problemática social, sanitaria y médica que generó, se convirtieron en el foco de atención de médicos higienistas, juristas, criminólogos y policías. Las instituciones policiales cumplieron un rol fundamental a la hora de establecer controles, seleccionar e identificar individuos, masas anónimas y sectores sociales “peligrosos” que circulaban o ingresaban a las ciudades<sup>87</sup>. La movilidad de individuos sospechosos fue propiciada por el anonimato que imperaba en las grandes ciudades, y, también, como ha señalado Diego Galeano, por la fluidez de las rutas marítimas y la incorporación del automóvil como herramienta del delito y fuga de los delincuentes.

Atender a la producción historiográfica de la región es ineludible, principalmente la argentina y, en particular, la referida a Buenos Aires y La Plata. La policía de Montevideo tomó como modelo y espejo los adelantos de la policía de la capital Argentina y de la provincia de Buenos Aires. En 1904, el primer número de la *Revista de Policía* de Montevideo, un artículo señalaba: “nosotros en policía, nos asemejamos a una pequeña estrella, rodeada de astros que se denominan Río de Janeiro, Buenos Aires y Santiago de Chile”<sup>88</sup>. Si bien la policía montevideana, debido a la historia particular del Estado uruguayo y los gobiernos colorados, tuvo su especificidad, Argentina fue considerada como un faro y, también, como un impulso para la profesionalización de la institución y para la incorporación de tecnología.

---

<sup>86</sup> Galeano, D.; “Las conferencias sudamericanas de policía y la problemática de los *delincuentes viajeros*, 1905-1920”, p. 6. En: Bohoslavsky, Ernesto; Caimari, Lila y Schettini, Cristiana (org.); *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, CD-Rom, Buenos Aires, 2009.

<sup>87</sup> Galeano, D.; “Las conferencias sudamericanas de policía...”, op. cit.

<sup>88</sup> “Relaciones policiales”, p. 4. *Revista de Policía*, 15 de noviembre de 1904, año I, n° 1.

## a) Historia de la policía en Argentina

Desde principios del siglo XX, en varios países de América Latina, como Argentina, Uruguay y Chile, se fue construyendo una historiografía policial que tenía por objetivo crear una tradición histórica que hundía sus raíces en los inicios de la nación. Los festejos del Centenario en Argentina propiciaron la publicación de obras como la de Leopoldo López *Reseña Histórica de la Policía de la Capital* (1911). “La empresa consistía”, sostiene Diego Galeano, “en narrar el pasado para edulcorar el presente, mostrar progresos, esfuerzos realizados siempre por voluntades excepcionales que se imponían sobre el trasfondo de un presupuesto magro y una infinidad de condiciones adversas”<sup>89</sup>.

Con respecto a las investigaciones realizadas por historiadores argentinos, la mayor producción sobre el pasado policial se concentra en el período de la formación de la Argentina moderna y, particularmente, en el estudio de la policía de la capital y de la provincia de Buenos Aires en el período de 1880 a 1930. Los primeros trabajos sobre la temática comenzaron a ser publicados a principios de la década de 1990. Beatriz Ruibal publicó *El control social y la policía de Buenos Aires 1880-1920*, un texto donde estudia el proyecto de la élite política en su intento de ejercer un control sobre determinados sectores sociales (inmigrantes, socialistas, anarquistas) y, en particular, aborda el discurso y las prácticas policiales<sup>90</sup>. Según la autora, la institución policial asumió y defendió las ideas positivistas, un tipo de enfoque que fue cuestionado, posteriormente, por Lila Caimari y Diego Galeano<sup>91</sup>. Beatriz Ruibal profundizó el tema de la influencia del positivismo en la

---

<sup>89</sup> Galeano, D.; *El ojo y la pluma. La cultura narrativa de la policía en la ciudad de Buenos Aires*, p. 215. En: Sozzo, M. (coordinador); *Historia de la cuestión criminal en la Argentina*, op. cit. Sin embargo, a pesar de la historia línea y acrítica, Barreneche y Galeano entienden que entre las historias oficiales de la policía argentina se planteó el siguiente debate: “Por ejemplo, la conocida polémica en torno a la apropiación de la etapa previa a 1880 como legítima historia de la Policía Federal Argentina, por un lado, o de la Policía de la Provincia de Buenos Aires, por el otro. Para los primeros, su historia institucional comenzó en la etapa colonial temprana (con la segunda fundación de la ciudad). El Departamento de Policía creado durante las reformas rivadavianas de 1821 es entendido como el núcleo indisoluble de lo que en 1880 se convertirá en la policía de la Capital, y más tarde en policía federal. Sin embargo, la versión canónica de la fuerza de seguridad bonaerense sostiene que esa historia previa a 1880 le pertenece, y que la Policía de la Capital y la Policía Federal no serían sino desprendimientos de la institución ‘madre’ de la provincia de Buenos Aires. Evidentemente estas discusiones no escaparon a las cuestiones de prelación Provincia-Nación o Nación-Provincia que han dominado algunas producciones historiográficas, ya bastante superadas, ocupadas en el estudio del proceso de formación estatal y construcción de la nacionalidad argentina”. Barreneche, O.; Galeano, D.; “Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglo XIX y XX”, op. cit. p. 77.

<sup>90</sup> Ruibal, Beatriz; “El control social y la policía de Buenos Aires 1880-1920”. En: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. E. Ravignani”*. Tercera Serie, núm. 2, 1er. semestre 1990.

<sup>91</sup> Diego Galeano se pregunta acerca de la influencia del positivismo en la policía: “¿Hasta qué punto la policía de Buenos Aires, aún compartiendo plenamente con los criminólogos las ansiedades acerca de la mala

policía, en la criminología y en las instituciones carcelarias en *Ideología del control social. Buenos Aires 1880-1920*<sup>92</sup>.

Desde un enfoque institucional, el jurista Julio Maier publicó en 1996 *Nacimiento y desarrollo de la policía institucional* donde realiza una breve historia de la policía argentina, y se plantea que su objetivo no es estudiar “la función estatal de policía (concepto material)”, sino “la *Policía* como institución (concepto formal), por las tareas importantísimas que ella cumple en un sistema penal que parte, como regla de principio, de la persecución penal pública”<sup>93</sup>. La policía argentina, entiende Julio Maier, siguió los mismos parámetros de modernización que la policía europeo-continental, particularmente, la organización policial e institucional se vio influenciada por las ideas francesas de la época, “y nos distanciaron del modelo inglés, orientado hacia la descentralización, hacia la policía municipal o vecinal, y la organización federal determinó la residencia del poder de policía en los diferentes estados (provincias) que componen la República”<sup>94</sup>.

Entre los trabajos precursores sobre la policía, pero desde una mirada y herramientas de análisis distintas a las de Julio Maier, se encuentra el texto de Sandra Gayol *Entre lo deseable y lo posible. Perfil de la policía de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX*. Allí estudia el proceso que llevó a la profesionalización y a la formación de un espíritu de cuerpo en una institución que, durante el siglo XIX, estuvo signada por la multiplicidad de funciones, la ineficacia (analfabetismo, ebriedad, etc.), la fluctuación del personal policial y los escasos incentivos para permanecer en la institución frente a otras ocupaciones laborales tanto o más rentables. El aporte del texto de Sandra Gayol reside en la mirada puesta en la base policial, ya que analiza “la composición y el perfil de los sargentos, cabos y vigilantes, es decir, de los encargados con su trabajo cotidiano de materializar la función central de la policía como era el ‘orden y la seguridad pública’”<sup>95</sup>.

---

vida, absorbió la irresistible autoridad de sus teorías acerca de la delincuencia?”. Galeano, D.; *El ojo y la pluma. La cultura narrativa de la policía en la ciudad de Buenos Aires*, p. 197. En: Sozzo, M. (coordinador); *Historia de la cuestión criminal*, op. cit.

<sup>92</sup> Ruibal, Beatriz; *Ideología del control social. Buenos Aires 1880-1920*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1993.

<sup>93</sup> Maier, Julio; “Nacimiento y desarrollo de la policía institucional”, p. 57. En: *Revista “Nueva Doctrina Penal”*, Buenos Aires, Ed. Del Puerto, t. 1996/A.

<sup>94</sup> *Ibid.*, p. 69.

<sup>95</sup> Gayol, Sandra; “Entre lo deseable y lo posible. Perfil de la policía de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX”, p. 124. En: *Estudios Sociales*, Año VI, n° 10, Santa Fe, 1° semestre de 1996.

Si bien para un período posterior del que trata la presente investigación, fue de utilidad atender al enfoque que realiza Lila Caimari en *Mientras la ciudad duerme*. En esta obra la historiadora prioriza las funciones y actividades de la policía en pos de la abolición del desorden urbano y se aleja de registros más abstractos y teóricos. Caimari aborda la relación entre policía y ciudad priorizando las prácticas policiales, analizando de qué elementos materiales, artefactos y tecnologías se valió la policía porteña para construir un orden urbano, en tiempos donde en los barrios se pedía más “baja policía”<sup>96</sup>.

Diego Galeano ha abordado, como hemos visto más arriba, a la institución policial desde la historia cultural. En este sentido, ha resaltado aquellos aspectos que llevaron a conformar una cultura policial argentina. Al respecto, Galeano sostiene que: “pretendemos avanzar hacia una historia cultural de la policía que sea capaz de articular el estudio de narrativas (relatos *sobre* la policía y relatos *de* policías) con el análisis de la rutinas cotidianas de la burocracia policial”<sup>97</sup>. Entre numerosos artículos referidos al rol de los comisarios y las escrituras policiales, de particular utilidad a los fines de la presente tesis es la obra *Escritores, detectives y archivistas. La cultura policial en Buenos Aires, 1821-1910*, donde el autor se propuso rescatar la voz de los policías que trabajaban como subalternos, así como las prácticas de los policías a través de sus propios escritos<sup>98</sup>.

En el mismo sentido, cabe destacar los trabajos que abordan la relación entre el policía-escritor que pesquiza y observa, que crea a partir de su mirada y su práctica en la calle un saber empírico e inductivo y, a su vez, produce una narrativa de la ciudad<sup>99</sup>. Al respecto, cabe hacer mención, como ejemplo elocuente de este saber, la creación y divulgación de las *Galerías de ladrones*, donde policías-escritores como el comisario de pesquisas José Sixto Álvarez (Fray Mocho) podían plasmar con la escritura el conocimiento directo que habían adquirido en contacto con la “mala vida” y el submundo de la delincuencia. En otros trabajos, Diego Galeano, también desde la mirada construida por la

---

<sup>96</sup> Caimari, L.; *Mientras la ciudad duerme. Pistoleros, policías y periodistas en Buenos Aires, 1920-1945*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

<sup>97</sup> Galeano, D.; “*Caidos en cumplimiento del deber*”. *Notas sobre la construcción del heroísmo policial*, pp. 188-189. En: Galeano, D.; Kaminsky, G. (coordinadores); *Mirada (de) uniforme*, op. cit.

<sup>98</sup> Galeano, D.; *Escritores, detectives y archivistas. La cultura policial en Buenos Aires 1821-1910*, Buenos Aires, Teseo, 2009. Galeano, D.; “Genealogía del comisario: policía y orden urbano en Buenos Aires”. En: *Iberoamericana*, XVII, 64, 2017.

<sup>99</sup> Galeano, D.; *El ojo y la pluma. La cultura narrativa de la policía en la ciudad de Buenos Aires*. En: Sozzo, M. (coordinador); *Historias de la cuestión criminal en la Argentina*, op. cit.

propia narrativa policial, analiza la creación de la imagen del policía como héroe, imbuido de una vocación “misional”, que cae en acción en aras del deber<sup>100</sup>.

La importancia de la escritura como instrumento para la configuración de la identidad del *ser policía* es estudiada por Viviana Barry en distintos trabajos donde aborda el análisis de la *Revista de Policía* editada en tres épocas diferentes, primero entre 1882 y 1883, después como la *Revista de Policía de la Capital* (1888-1889) y, por último, como la *Revista de Policía* (1897 en adelante). Recientemente, Diego Galeano y Marcos Bretas coordinaron la obra *Policías escritores, delitos impresos. Revistas policiales en América del Sur*. Como se ha señalado, en el contexto de entresiglos comenzó la cooperación policial y la circulación de saberes entre las policías de la región y, también, conoció el afianzamiento de la cultura impresa en las instituciones policiales. En este sentido, distintos historiadores, para el caso de Uruguay, Daniel Fessler, estudian las revistas policiales publicadas en Argentina, Brasil, Chile y Uruguay<sup>101</sup>.

Como venimos reseñando, los estudios sobre la policía argentina se centran preferentemente en la capital federal y en las zonas urbanas de la provincia de Buenos Aires en el contexto de entresiglos. Distanciándose de los enfoques urbanos sobre la policía, cabe destacar los trabajos novedosos de Gisela Sedeillan que se focalizan en la campaña rural bonaerense y, particularmente, hace hincapié en la relación entre las prácticas policiales y la administración de justicia criminal<sup>102</sup>.

En los últimos años se publicaron importantes aportes para otras regiones de la Argentina, lo que permite establecer comparaciones provinciales entre la modernización de la policía y las instituciones de castigo y, de este modo, evitar traslaciones o extrapolaciones desde Buenos Aires<sup>103</sup>. Entre las publicaciones provinciales más importantes cabe mencionar para el caso de Santa Fe la obra de José M. Larker<sup>104</sup> y la de

---

<sup>100</sup> Galeano, D.; “*Caídos en cumplimiento del deber*”, op. cit.

<sup>101</sup> Galeano, D.; Bretas, M. L.; *Policías escritores, delitos impresos*. op. cit.

<sup>102</sup> Sedeillan, Gisela; *El papel de la policía de la Provincia de Buenos Aires en la instrucción sumarial en el período de codificación del derecho*. En: Bohoslavsky, E., Caimari, L. y Schettini, C. (org.); *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, op. cit. Véase especialmente la publicación de su tesis de doctorado *La justicia penal en la provincia de Buenos Aires. Instituciones, prácticas y codificación del derecho (1877-1906)*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2012.

<sup>103</sup> Barreneche, O.; “Las instituciones de seguridad y del castigo en Argentina y América Latina. Recorrido historiográfico, desafíos y propuestas de diálogo con la historia del derecho”. En: *Max Planck Institute for European Legal History. Research paper series*. No. 2015-04.

<sup>104</sup> Larker José M.; *Criminalidad y control social en una provincia en construcción: Santa Fe, 1856-1895*, Rosario, Prohistoria, 2011.

Carolina Piazzzi<sup>105</sup>, para la Patagonia la compilación que realiza Gabriel Rafart<sup>106</sup>, además de su libro *Tiempo de violencia en la Patagonia. Bandidos, policías y jueces, 1890-1940*<sup>107</sup>, y, para los Territorios Nacionales, en particular, la obra de Ernesto Bohoslavsky, quien destaca las diferencias entre la imposición de los aparatos públicos y su eficiencia entre estas regiones periféricas con otras áreas centrales de la Argentina<sup>108</sup>.

## b) Historia de la policía en Brasil

Una obra clave y fundacional para el estudio de la historia de la policía del Brasil durante el período del Imperio es la del historiador estadounidense Thomas H. Holloway titulada, en su versión brasileña, *Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência numa cidade do século XIX*<sup>109</sup>. El autor analiza, en el contexto de la transición de una sociedad tradicional al nacimiento del Estado moderno, la formación de la policía civil y militar en Río de Janeiro desde el traslado de la Corte desde Portugal a Brasil (1808) hasta los prolegómenos de la Primera República (1889). Holloway pone énfasis en el control social y la represión que ejerció la policía sobre una población urbana en una capital esclavista como lo fue Río de Janeiro en el siglo XIX. Pero, como indica el subtítulo de la obra, los esclavos y los sectores populares urbanos respondieron al sistema policial, resistiendo al poder disciplinador al que se les pretendía someter. El historiador sostiene que:

Rio de Janeiro do século XIX presta-se a um estudo de caso na transição das instituições tradicionais para as modernas, não como mais uma transposição equivocada dos países centrais para periferia, mas como um processo que deve ser entendido em suas condições específicas, na interação entre o propósito repressivo do Estado recém-consolidado, os recursos disponíveis para a criação dos

---

<sup>105</sup> Piazzzi, Carolina A.; *Justicia criminal y cárceles en Rosario (segunda mitad del siglo XIX)*, Rosario, Prohistoria, 2011.

<sup>106</sup> Rafart, Gabriel (compilador); *Historia social y política del delito en la Patagonia*, Neuquén, Ediciones EDUCO, 2010.

<sup>107</sup> Rafart, Gabriel; *Tiempo de violencia en la Patagonia. Bandidos, policías y jueces, 1890-1940*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2008.

<sup>108</sup> Bohoslavsky, E.; *Cuestión criminal y respuestas estatales en áreas pampeano-patagónicas (1879-1930)*. En: Sozzo, M.; (coordinador); *Historias de la cuestión criminal en la Argentina*, op. cit. Bohoslavsky, E.; *Sobre los límites del control social. Estado, historia y política en la periferia argentina (1890-1930)*. En: Di Liscia, M<sup>a</sup>. S.; Bohoslavsky, E.; *Instituciones y formas de control social en América Latina, 1840-1940*, op. cit. Bohoslavsky, E.; *Modernización estatal y coerción: el lugar de la policía en el avance del Estado argentino en la frontera (1880-1946)*. En: Bohoslavsky, Ernesto, Caimari, Lila y Schettini, Cristiana (org.), *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, op. cit.

<sup>109</sup> Holloway, Thomas; *Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência numa cidade do século XIX*, Rio de Janeiro, Fundação Getulio Vargas, 1997.

instrumentos de poder e a resistência de muitas psoas na sociedade urbana ao controle assim imposto<sup>110</sup>.

La obra de Holloway no es un estudio de la imposición o del cumplimiento de la ley, sino que “em vez de concentrar-se no cumprimento da ley, o presente estudo examina a definição mutável do que é e do que não é comportamento permissível e a aplicação seletiva das leis”<sup>111</sup>.

Holloway argumenta, a lo largo de su obra, que la investigación no tuvo por objeto de estudio la criminalidad y los actos delictivos. Al respecto, sostiene que en la medida que existe por parte de la élite dominante, del Estado y de la policía un intento de control social sobre los comportamientos de los sectores populares, toda violación de las normas de comportamiento impuestas son, según el autor, un acto de resistencia desde abajo. “Na medida em que as instituições estatais refletem e defendem os interesses de uma classe ou classes específicas a expensas dos interesses de outras, a coerção não é apenas uma ameaça: ela é imposta. Não surpreende que os outros se ressintam e resistam a essa coerção, o que não se deve tomar como medida de sua ‘barbárie’. Ao contrario, trata-se de un reflexo de sua humanidade”<sup>112</sup>.

La resistencia que ejercieron los esclavos y los sectores populares libres no residía en una conciencia de clase ni tampoco en una lucha contra el Estado o la élite dominante. La resistencia se canalizaba de manera amorfa, esporádica, perturbadora, imprevisible y amenazadora. Tomaba la forma de reuniones de esclavos en las esquinas, en los juegos clandestinos por dinero, en las peleas con cuchillos, en la embriaguez pública, en el insulto verbal a los socialmente superiores y el desacato a la autoridad, entre otras.

En el tránsito de una sociedad esclavista a una capitalista basada en el régimen del trabajo libre, a la policía le cupo la función de disciplinar los comportamientos de los sectores populares urbanos.

Á medida que o século avançava e diminuía a proporção de escravos na população, eles passaram a exigir cada vez menos atenção especial. Quando finalmente a escravidão foi abolida em 1888, desde há muito a polícia estava acostumada a lidar com escravos, negros e mulatos livres, imigrantes indigentes, marujos de folga em terra e outros membros das classes inferiores da cidade como se todos formasem um grande grupo uniforme. O papel inicial da polícia como agente disciplinador voltado

---

<sup>110</sup> Ibid., p. 22.

<sup>111</sup> Ibid., p. 25.

<sup>112</sup> Ibid., p. 27.

contra os escravos deixou um legado persistente de técnicas policiais e atitudes mutuamente hostis entre a polícia e os setores da sociedade que sentiam o impacto de sua ação<sup>113</sup>.

Con respecto a la policía de San Pablo, son importantes los aportes de André Rosenberg<sup>114</sup> quien ha abordado el estudio de la policía en la provincia de San Pablo durante el período de las últimas décadas del Imperio. Esta institución recibió el nombre de Cuerpo Policial Permanente y, a pesar de ser una fuerza civil, tenía una fuerte matriz y carácter militar, estaba organizada jerárquicamente como el Ejército y seguía el modelo la gendarmería francesa. Sus cometidos era mantener el orden público en toda la provincia, perseguir criminales y esclavos fugitivos, acudir a los incendios, intervenir en la mediación y arbitraje de conflictos, entre otros cometidos.

Cabe dedicarle, por su importancia, un espacio a la obra Marcos Luiz Bretas quien ha estudiado la policía de Río de Janeiro en el período de las primeras décadas de la república brasileña, más precisamente, las tres primeras décadas del siglo XX. Las obras *A Guerra das Ruas: Povo e Polícia na Cidade do Rio de Janeiro*<sup>115</sup> y *Ordem na Cidade. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*<sup>116</sup> abordan, desde el enfoque de la historia social y de la vida cotidiana, la relación entre la policía y el público y, particularmente, el trabajo cotidiano de la policía en la calle a partir de la reforma policial implementada a partir de 1907. Las fuentes que utiliza fueron, fundamentalmente, de tres tipos: las estadísticas policiales sobre delitos, los registros diarios policiales y los informes oficiales de la policía. Marcos Bretas sostiene al respecto que:

O novo régimen republicano agiu prontamente para reformar organização policial da capital, obedecendo até certo ponto à imposição das transformações dos últimos 30 anos, mas dando às reformas um ímpeto maior, a fim de provar a superioridade do novo regime. A reforma do serviço policial tinha que atender a mais do que as transformações da cidade. Ela aconteceu num momento em que a idéia de polícia

---

<sup>113</sup> Ibid., p. 257.

<sup>114</sup> Rosenberg, André; *De chumbo e festim. Uma história da polícia paulista no final do Império*, São Paulo, Edusp, 2010. Rosenberg, André, “RAÇA E ESCRAVIDÃO NO CORPO POLICIAL PERMANENTE DE SÃO PAULO, NO FIM DO IMPÉRIO”. En: Bohoslavsky, Ernesto, Caimari, Lila y Schettini, Cristiana (org.), *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, op. cit.

<sup>115</sup> Bretas, Marcos Luiz; *A Guerra das Ruas: Povo e Polícia na Cidade do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Arquivo Nacional, 1997.

<sup>116</sup> Bretas, Marcos Luiz; *Ordem na cidade. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*, Rio de Janeiro, Rocco, 1997.



sofría o impacto do pensamento científico e positivista, e os intelectuais da capital não estavam imunes esta influencia (...) <sup>117</sup>

Con respecto a los problemas urbanos que presentaba Río de Janeiro, Marcos Bretas argumenta que:

A nova cidade europeizada fazia jus a algo melhor do que seus velhos habitantes. Expulsá-los de suas moradias não era o suficiente: urgia librar o centro da capital do espetáculo de sua miseria. Mas eles não podiam ser eliminados pura e simplesmente, pois forneciam a mão-de-obra barata indispensável à elite. Nesses primeiros anos de reforma urbana, o papel da polícia cresceu consideravelmente, a fim de controlar essa massa de trabalhadores pobres <sup>118</sup>.

Además de estudiar la actividad de la policía militar y civil en relación a los sectores populares urbanos, Marcos Bretas abordó el elenco policial, su perfil y su extracción social. El tema del reclutamiento fue abordado, también, por el historiador para el período del Imperio brasileño en el texto *A Polícia Carioca no Império*. Bretas sostiene que el objetivo del mencionado trabajo es “mostrar quiénes eran los policías militares de la ciudad de Río de Janeiro del siglo XIX”.

Su identificación es fundamental para la ampliación de nuestra visión sobre los componentes del aparato estatal –suponiendo que la policía sea parte de ese Estado, lo que a veces parece ser ignorado por una parte de la historiografía-, presentando funcionarios de nivel más bajo que los magistrados y diplomados normalmente estudiados y permitiendo conocer un poco de aquello que podría llamarse la historia social del Estado brasileiro <sup>119</sup>.

En otros textos, Bretas abordó la formación de la identidad cultural del personal de la Policial Militar o Brigada Policial de Río de Janeiro a principios del siglo XX, para lo cual se basó en la *Revista Policial* publicada entre 1903 y 1904, la que tuvo como objetivo legitimar a la institución y la labor policial frente a la sociedad.

O que pretendemos fazer aqui é analisar a parte mais visível desta estratégia de construção de um discurso positivo sobre a polícia militar, utilizando os volumes disponíveis da Revista Policial, a primeira revista do gênero que conhecemos. É

---

<sup>117</sup> Ibid., pp. 43-44.

<sup>118</sup> Ibid., p. 21.

<sup>119</sup> Bretas, Marcos; *La policía de la capital del Imperio*, p. 89. En: Galeano, D.; Kaminsky, G. (coordinadores); *Mirada (de) uniforme*, op. cit. La versión original en portugués del texto citado “A Polícia Carioca no Império” se publicó en *Revista Estudos históricos*, vol. 12, nº 22, Río de Janeiro, año 1998, pp. 219-234.

uma publicação produzida por um pequeno grupo de oficiais da Brigada Policial, visivelmente à sombra do comando, e voltada para o aperfeiçoamento das praças<sup>120</sup>.

Como sostienen Marcos Luiz Bretas y André Rosemberg<sup>121</sup>, en un texto donde realizan una revisión bibliográfica sobre la historiografía policial brasileña, la etapa histórica de la Primera República es el período que concentra la mayor atención por parte de los historiadores brasileños que renovaron los estudios policiales. Las obras de Cláudia Mauch, Galuco Silva de Carvalho, Marcelo Martins, Luis Antonio Francisco de Souza, Ana Gomes Porto, Elena Camargo Shizuno, en su mayor parte tesis de doctorados y maestrías, se centran en el espacio urbano y en la constitución de la policía del Distrito Federal, Río Grande y San Pablo. La reciente publicación del dossier de “historia cultural del crimen” de la revista “*História. Questões & Debates*” recoge parte de la producción historiográfica brasileña y latinoamericana más reciente sobre el delito, el crimen y las policías de la región<sup>122</sup>.

### c) Historia de la policía en Chile

En el caso de los estudios de la policía de Chile, Daniel Palma Alvarado sostiene que, al igual que en Argentina y Uruguay, los estudios sobre el pasado de la policía estuvieron monopolizados por la propia institución<sup>123</sup>. En el mismo artículo, además, realiza una revisión de la historiografía policial de América Latina y chilena y señala que a

---

<sup>120</sup> Bretas, Marcos Luiz, “REVISTA POLICIAL: FORMAS DE DIVULGAÇÃO DAS POLÍCIAS NO RIO DE JANEIRO DE 1903”. En: Bohoslavsky, Ernesto, Caimari, Lila y Schettini, Cristiana (org.), *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, op. cit.

<sup>121</sup> Bretas, M. L.; Rosemberg, A.; “A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas”, pp. 170-171, op. cit.

<sup>122</sup> *História. Questões & Debates*. Curitiba. Volumen 64. N. 01. Janeiro a Junho de 2016.

<sup>123</sup> Daniel Palma Alvarado realiza una revisión bibliográfica de la historia de la policía mundial y, particularmente, chilena en “‘Una historia en verde’: las policías en Chile. Balance y sugerencias para la investigación”, pp. 1-27. En: *Revista Historia y Justicia*, nº 2, abril de 2014, Santiago de Chile. La historiografía oficial de la policía chilena tiene una larga trayectoria y una tradición importante, la misma cuenta con obras que datan de 1903 como *La Policía de Santiago* del comisario Oscar Gacitúa. Sin embargo, el hito fundante de la historiografía corporativa lo constituye el *Álbum gráfico de la Policía de Santiago* de Óscar Honorato y Waldo Urzúa publicado en 1923. Escribe Palma Alvarado al respecto que la interpretación corporativa mantiene un sesgo “desarrollista” o “evolucionista” y agrega que: “la producción de historias institucionales sobre policía chilena ha sido un género cultivado desde hace un siglo aproximadamente. No cabe duda que el portador de una tradición y un orgullo por el camino recorrido y, para los autores, una forma de mantenerse vinculados a la ‘familia policial’ tras jubilar del servicio activo. Constatamos que al interior de la filas de la policía chilena ha existido la suficiente conciencia histórica y corporativa como para no dejar su pasado al azar o a merced de otros”. (“Una historia en verde”, op. cit., p. 11).

diferencia de la historiografía argentina y brasileña sobre la cuestión policial, el estudio de la policía en Chile no figura como interés académico central. Este campo de interés sigue siendo monopolizado, a no ser por algunas obras académicas, por la historia institucional.

Los trabajos más importantes, fuera de los ámbitos corporativos, son los dedicados a la policía de Valparaíso en el período de entresiglos. Cabe destacar los textos de Vania Cárdenas Muñoz *Tras los pasos del ordenamiento policial: oscilaciones en torno a la violencia. Valparaíso 1896-1920*<sup>124</sup> y *El orden gañán. Historia social de la policía, Valparaíso 1896-1920*<sup>125</sup>. En el primero de los textos referidos, la autora aborda la formación de una policía moderna y científica y el uso de la violencia discrecional del que hacían uso unos funcionarios subalternos que, a su vez, se pretendía de ellos un comportamiento disciplinado. En palabras de la autora, el objetivo del trabajo consiste en estudiar “esta frágil frontera existente entre orden y violencia –característica por lo demás de las funciones policiales- nos lleva a preguntarnos sobre el tipo de dinámicas relacionales que se establecieron a partir de las funciones de orden y vigilancia desempeñadas por los funcionarios subalternos que formaron parte de las primeras policías estatales en Chile”<sup>126</sup>.

A su vez, en la obra *El orden gañán* aborda las funciones de la policía de Valparaíso entre 1896 y 1920, en el contexto del modelo liberal de desarrollo que las clases dirigentes adoptaron desde mediados del siglo XIX. Además de estudiar la actividad policial centrada en el ordenamiento urbano, el disciplinamiento moral de los sectores populares, la higienización del espacio público, Cárdenas Muñoz indaga el rol que le cupo a la policía en sus dos secciones, en tanto policía de Orden y policía de Seguridad. Entablando estrechos vínculos con los grandes propietarios, la autora entiende que la represión política de principios del siglo XX constituyó un ingrediente fundamental de la labor policial. La policía de Orden tenía por cometido la represión y vigilancia de actividades políticas como las reuniones políticas, mítines y comicios. Por su parte, la policía de Seguridad llevó adelante “servicios de depuración y seguridad social”, centrando sus pesquisas en individuos peligrosos para el orden político, particularmente, los anarquistas.

---

<sup>124</sup> Cárdenas Muñoz, Vania; “Tras los pasos del ordenamiento policial: oscilaciones en torno a la violencia. Valparaíso 1896-1920”, pp. 1-27. En: *Revista Historia y Justicia*, n° 2, Santiago de Chile, abril de 2014.

<sup>125</sup> Cárdenas Muñoz, V.; *El orden gañán. Historia social de la policía, Valparaíso 1896-1920*, Concepción, Ediciones Escaparte, 2013.

<sup>126</sup> Cárdenas Muñoz, V.; “Tras los pasos del ordenamiento policial”, op. cit., p. 4.

También se pueden señalar como aportes de la historiografía chilena los trabajos de María Eugenia Albornoz y Marcos Fernández publicados recientemente en el libro compilado por Daniel Palma Alvarado *Delitos, policías y justicias. América Latina, siglo XIX y XX*<sup>127</sup>. El mismo Palma ha publicado, también, una investigación sobre el cuerpo de serenos de las ciudades y villas chilenas, institución presente en la ciudad de Montevideo durante todo el siglo XIX<sup>128</sup>.

#### d) La historia de la policía en Uruguay

La historia de la policía y de otras agencias estatales de seguridad, que en otras historiografías de América Latina tiene desde hace dos décadas un campo de estudio consolidado con una abundante literatura, en Uruguay cuenta con muy escasos trabajos sobre la referida temática. También es pertinente señalar que la historia de la policía uruguaya estuvo, como en los países de la región, dominada por las historias escritas por la propia institución o por ex oficiales retirados.

En Uruguay las primeras historias oficiales tenían su punto de partida en el período colonial y estuvieron dirigidas a buscar los orígenes paralelos de la institución policial con el nacimiento de la nación. En estas obras los autores intentan demostrar la modernización, el progreso y los logros obtenidos por la policía uruguaya. En este sentido podemos mencionar la primera historia de la policía, *Reseña Histórica de la Policía de Montevideo*<sup>129</sup>, breve obra que repasa la historia de la policía desde la creación del Estado uruguayo (1830), pero centrada en el ejercicio policial de la década de 1940, jefatura al mando de Juan Carlos Gómez Folle, considerado por la institución policial como uno de los más importantes jefes de policía del país. En la misma línea consagratória, en 1944 la institución publicó un monumental libro: *Homenaje a la Policía. Reseña Histórico Gráfica del Instituto Policial del País*. Además de ser una historia de la policía desde los tiempos coloniales, la obra tenía por objetivo mostrar la modernización de la policía y de todas sus reparticiones. La ocasión para editarse venía a cerrar los adelantos de la policía uruguaya, la

---

<sup>127</sup> Palma Alvarado, D. (editor); *Delincuentes, policías y justicias. América Latina siglos XIX y XX*, op. cit.

<sup>128</sup> Palma Alvarado, D.; “Los cuerpos de serenos y el origen de las modernas funciones policiales en Chile (siglo XIX)”. En: *HISTORIA*, nº 49, vol. II, julio-diciembre 2016.

<sup>129</sup> *Reseña Histórica de la Policía de Montevideo*, Montevideo, s/e, 1944.

obra se publicó para conmemorar la inauguración del actual edificio de la Jefatura de Policía de Montevideo situada entre las calles San José y Yí<sup>130</sup>.

Otra obra oficial que se puede mencionar publicada durante la última dictadura militar es *La policía: su ubicación en la evolución sociojurídica de la República O. del Uruguay*<sup>131</sup> del Inspector Gral. Francisco Ferrer Machado donde recopila un vasto número de edictos, decretos y leyes referidos a la policía y a la legislación administrativa del personal policial. En 1989, Martha Sosa, integrante de la Policía Administrativa, publica un breve trabajo titulado *Reseña histórica de la Jefatura de Policía de Montevideo*<sup>132</sup>.

Sin embargo, la obra más completa y ambiciosa es la del comisario inspector José A. Victoria Rodríguez *Evolución histórica de la policía uruguaya*<sup>133</sup>. En tres tomos aborda, desde el período colonial hasta la década de 1970, la historia de la institución policial y de sus funciones, ajustando esta “evolución” y progreso a los cortes históricos consagrados por la historiografía más tradicional. Victoria Rodríguez entiende que, junto a la justicia, la policía es la institución más antigua del Estado uruguayo. “Es por ello que, dada su notable antigüedad sobre todos los demás organismo actuales del Estado- con excepción del poder Judicial, que integró también en sus inicios las prerrogativas del máximo órgano civil de Montevideo colonial-, el componente funcional de nuestra Policía autóctona aparece ya en primer término desde 1730, puesto que el origen de la Institución radica en el ejercicio del poder por un órgano instituido para cumplir una función”<sup>134</sup>.

José Victoria Rodríguez a lo largo de toda su obra se encarga de hacer hincapié en el origen civil de la policía uruguaya, rechazando cualquier vínculo con el poder militar. Dice al respecto que “la institución debió su origen al Poder Civil, a quien rindió obediencia y lealtad. (...) Jamás nuestra Policía Nacional ha sido una derivación filial del Ejército como se ha llegado a mencionar, ya que indudablemente nació mucho antes que éste”<sup>135</sup>.

Con respecto a la historiografía académica, el estudio de la policía es un campo de investigación muy reciente en Uruguay. Lo que se ha investigado y publicado hasta el

---

<sup>130</sup> *Homenaje a la Policía. Reseña Histórico Gráfica del Instituto Policial del País*, Montevideo, Compañía Periodística, 1944.

<sup>131</sup> Ferrer Machado, Francisco; *La policía: su ubicación en la evolución sociojurídica de la República O. del Uruguay*, Montevideo, Impr. García, 1980.

<sup>132</sup> Sosa, Martha; *Reseña histórica de la Jefatura de Policía de Montevideo*, Montevideo, s/e, 1989.

<sup>133</sup> Victoria Rodríguez, José; *Evolución histórica de la policía uruguaya*, 3 tomos, Byblos Editorial, Montevideo, 2006, 2007, 2008.

<sup>134</sup> *Ibid*, tomo I, pp. 21-22.

<sup>135</sup> *Ibid.*, tomo I, p. 215.

momento es muy escaso y los trabajos abordan aspectos muy puntuales de la actividad policial y, principalmente, referidos a la identificación de personas y delincuentes. Como se señaló más arriba, Magdalena Broquetas y Mauricio Bruno<sup>136</sup> estudiaron el uso de la fotografía con fines policiales y Daniel Fessler abordó el debate en Uruguay en torno al sistema antropométrico, el bertillonage y el método de identificación por las huellas dactilares<sup>137</sup>.

Daniel Fessler había incursionado en trabajos anteriores en la temática del delito y de la policía. En el artículo *El Siglo de los niños*<sup>138</sup> abordó el tema de la delincuencia infantil, la visualización de la niñez y de los menores concebidos en la dicotomía *víctima-peligro*. A su vez, analiza los discursos que se generaron en torno a los menores infractores desde fines del siglo XIX hasta la sanción del Código del Niño en 1934. Por otro lado, en “*Las policías, en lo general, no sirven para maldita la cosa*”<sup>139</sup>, un breve texto anticipatorio de su tesis de maestría comentada más arriba, estudia en el contexto de la modernización del Uruguay (1875-1900), el problema del control del delito, la centralidad que logró la criminalidad y el delincuente en la prensa y en la sociedad, así como las necesidad de mejorar la organización policial, de modo que una policía más eficiente combatiera a la creciente criminalidad.

Como producto del acercamiento de los historiadores de la región en torno al estudio del delito y de las policías, Fessler publicó un trabajo sobre la *Revista de Policía* (1904-1907) en una obra de compilación a cargo de Diego Galeano y Marcos Bretas, en la que se abordan la circulación de publicaciones policiales y que da cuenta de la cultura letrada que manejaban jefes de policías y comisarios<sup>140</sup>.

---

<sup>136</sup> Broquetas, M.; Bruno, M.; “La fotografía al servicio de la vigilancia y el control social. 1870-1925, op. cit.

<sup>137</sup> Fessler, D.; “El Delito Con Rostro: Los comienzos de la identificación de delincuentes en Uruguay”, op. cit.

<sup>138</sup> Fessler, D.; “El Siglo de los niños”, pp. 9-25. En: Gómez Heguy, Carina; Fessler, Daniel (compiladores); *Sistema penal juvenil*, Montevideo, Centro de Investigaciones y Estudios Judiciales, 2008.

<sup>139</sup> Fessler, D.; “‘Las policías, en lo general, no sirven para maldita la cosa’. Delito y prensa en el Uruguay de la ‘modernización’”, pp. 92-106. En: Morás, Luis Eduardo; *Nosotros y los Otros. Estudios sobre la seguridad en tiempos de exclusión y reclusión*, Montevideo, Centro de Investigaciones y Estudios Judiciales, 2009.

<sup>140</sup> Fessler, D.; “‘Con altura de miras’. La Revista de Policía de Montevideo (1904-1907)”. En: Galeano, D.; Bretas, M. L.; *Policías escritores, delitos impresos*. op. cit.

## 1.5 Objetivos e hipótesis

En la medida que avanzaba en la investigación y en el relevamiento de fuentes constataba que la policía del siglo XIX estaba, o pretendía estar, en todo lo referente a lo urbano y sus vicisitudes. Desde su creación en 1829, era la única agencia estatal que podía y tenía los medios para administrar la ciudad. Ese año, que da inicio a la investigación, fue clave no sólo para la historia de la policía del nuevo Estado, sino para la expansión y el cambio de la traza urbana de Montevideo al dejar de ser una ciudad amurallada. De modo que las preguntas rectoras de la presente tesis fueron: ¿cuándo cambió el modelo policial?, ¿qué factores llevaron a lo largo del siglo XIX a reducir las funciones y competencias de la policía? ¿Cuándo y por qué la policía se centró en el orden público, la seguridad y la represión del delito? De acuerdo a un modelo policial que predominó en el siglo XIX, donde la policía tenía funciones totales dirigidas al gobierno de la ciudad y crear las condiciones de orden público y civilización: ¿cuándo y cómo comenzaron a cambiar las atribuciones policiales? Una pregunta central fue: ¿por qué la policía montevideana atravesó un larguísimo proceso de modernización y profesionalización?

Con respecto a estas preguntas, podemos formular otra íntimamente vinculada a las anteriores. En la primera mitad del siglo XIX, el orden público se asociaba a la civilización de la ciudad e incluía tareas de policía como la higiene urbana, la salubridad, el combate de las enfermedades, la economía doméstica, entre otras prácticas que permitieran la civilidad del hábitat humano. Hacia fines del siglo XIX, el orden público ¿en qué funciones y cometidos policiales se basaba? Más allá de la centralidad que la criminalidad va a tener con respecto a la tarea policial, ¿podemos asociar el establecimiento del orden público a nuevos significados que le atribuyó la policía como ser la cuestión obrera, el control de la prostitución y la sífilis, la represión de los juegos de azar, la vigilancia sobre los ambientes de la “mala vida”?

De este modo, como objetivos generales, se pretende analizar la relación entre la policía, como agencia estatal especializada con funciones dirigidas a conservar el orden público, y el proceso de la formación del Estado moderno en Uruguay durante el período histórico conceptualmente considerado por la historiografía uruguaya como la

modernización del país (1860-1916), tomando a la ciudad de Montevideo como estudio de caso.

A su vez, también, se estudia a la policía uruguaya en perspectiva histórica y se busca identificar hasta cuándo y por qué se mantienen unas prácticas y funciones con cometidos indiferenciados de seguridad y de administración municipal, analizando el momento histórico de transición de la institución hacia un modelo especializado en el orden público y la prevención del delito. En el proceso de especialización de sus funciones, se analiza cuáles fueron los temas y los sectores sociales a los que la policía dirigió sus cometidos, en una ciudad de entresiglos, donde aparecieron novedosos personajes sociales (menores, nuevos delincuentes, agentes portadores de enfermedades) y nuevos espacios públicos a vigilar.

En la medida que la policía se retiraba de la administración de la ciudad, se explica la relevancia de la administración municipal a cargo de la Junta Económico-Administrativa de Montevideo en cuanto a la consolidación de sus atribuciones y funciones a partir de la segunda mitad del siglo XIX y su relación con la policía, la otra agencia estatal con incidencia sobre la ciudad y la vida cotidiana. En este sentido, se indaga en torno a los conflictos que se suscitaron entre la policía y la Junta Económico-Administrativa en relación a sus atribuciones, competencias, funciones, ingresos de rentas, etc.

Al abordar las prácticas cotidianas de la policía y sus rutinas diarias en el espacio público, indefectiblemente aparecen los numerosos conflictos y disputas que entabló con los jueces, la administración de justicia y el poder judicial. De este modo, se analiza la relación entre la policía y su dependencia con el gobierno, en tanto que agencia estatal está subordinada a sus órdenes, y sus relaciones con la administración de justicia. En este sentido, se pretende estudiar los conflictos, tensiones, libertades o sujeciones que se presentan en la relación gobierno-policía.

La presente investigación pretende demostrar que hasta la década de 1890, la policía tuvo amplias funciones y diversos cometidos sobre el espacio urbano, funciones que hacia la década de 1910 se fueron especificando y especializando en dirección a la seguridad pública y la represión del delito. A su vez, la Junta Económico-Administrativa amplió y tomó a su cargo aquellas tareas municipales antes a cargo de la policía.



Desde la creación del Estado uruguayo y hasta mediados del siglo XIX, la policía tenía enormes atribuciones sobre la ciudad. Sus funciones abarcaban la totalidad de la vida urbana y cotidiana de sus habitantes y, fundamentalmente, su objetivo era la buena convivencia entre los individuos y el bienestar de la ciudad. Hasta las décadas de 1870 y 1880 se puede constatar una policía omnipresente, que todo lo abarcaba en la ciudad y que tenía su ojo puesto hasta en los aspectos más nimios del espacio urbano. De sus funciones dependían cometidos muy amplios, que iban desde la salubridad pública hasta la administración de la cárcel, todavía a cargo de la policía. Bajo esa tutela total que ejercía la policía sobre la ciudad, también se encontraban los niños y jóvenes, la fiscalización de los sectores trabajadores, el retiro del espacio público de los locos y mendigos, entre otras prácticas centradas en disciplinar el orden urbano.

Estas competencias policiales, que no se reducían solamente a la represión del delito, entraban en conflicto con otra institución que fue creada con objetivos municipales, la Junta Económico-Administrativa. La Junta se creó con unos fines y unas funciones muy imprecisos, sin una ley orgánica que definiera sus competencias. Sin embargo, en el transcurso de la segunda mitad del siglo XIX, la Junta Económico-Administrativa va ir ampliando las funciones municipales y sus cometidos, así como la policía se va ir desprendiendo de tareas que antes se referían a la vida urbana y municipal.

Las prácticas y competencias policiales fueron cambiando en la medida que la ciudad de entresiglos (1890-1916) ponía en escena nuevos conflictos sociales, como la huelga y el movimiento obrero, emergía una nueva criminalidad posibilitada por la circulación regional y transoceánica de delincuentes y aparecían nuevos personajes urbanos fronterizos con el delito (prostitutas, proxenetas, “empresarios” del juego, jugadores, vendedores de drogas y “menores”). De este modo, las conferencias internacionales de policías realizadas entre 1905 y 1920 interpelaron a la policía montevideana en el sentido de hacer necesaria su modernización.

La policía, como agencia de seguridad moderna centrada en la seguridad pública, tuvo un lentísimo proceso de modernización y profesionalización. La policía no acompañó desde el inicio el proceso de construcción de la autoridad estatal, comenzado con el militarismo (1876-1886). La institución recién logró cierto nivel de modernidad una vez

finalizadas las guerras civiles de 1897 y 1904, en un contexto de creciente cooperación internacional entre las policías de la región, principalmente, con la argentina.

La tesis culmina en el año 1916, una vez consolidado el poder estatal con los gobiernos batllistas. Ese año se produjo la primera elección con sufragio universal masculino, un acto electoral que significó la derrota y freno del reformismo batllista y, a su vez, la consolidación de la democracia política en Uruguay.

## 1.6 Metodología y fuentes

La policía de Montevideo produjo una inmensidad de documentos que se encuentran en la sede del Archivo Histórico del Archivo General de la Nación. La escritura fue una práctica muy difundida entre los comisarios y jefes de policía a lo largo de todo el siglo XIX, y lo continuó siendo durante el siglo XX. Los policías registraban lo acontecido en sus secciones departamentales en partes policiales, en notas e informes. A su vez, sus jefes escribieron voluminosas memorias acerca de la labor desempeñada durante el ejercicio del cargo. Como advirtió Lilia Caimari en el sugestivo libro *La vida en el archivo*, uno debe estar alerta frente a este tipo de archivos para no convertirse en un “investigador abrumado por la documentación”<sup>141</sup>. El historiador puede hallar en los archivos policiales un repositorio documental inmenso (partes policiales, circulares, edictos, notas, memorias de los jefes de policía, etc.) que da cuenta de un saber generado por un contacto empírico con la ciudad y en base a un conocimiento directo de sus habitantes.

Para escribir la historia de la policía nos basamos en la pesquisa de información que nos permitió convertir esas huellas (notas, cartas, circulares, informes reservados, edictos, partes policiales, etc.) en *datos* de conocimiento de la institución policial. Precisamente, la lectura de los documentos policiales y el cruce con otros de distintos orígenes (prensa periódica, manuales para el personal subalterno, expedientes criminales) se convierten para nosotros en fuentes históricas que nos permiten acceder al pasado policial y entender su

---

<sup>141</sup> Caimari, L.; *La vida en el archivo. Goces, tedios y desvíos en el oficio de la historia*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2017, p. 72.

relación con otras reparticiones del Estado y su vínculo con otros actores sociales y políticos<sup>142</sup>.

Una mirada plural sobre la policía desde distintos archivos y diversas fuentes y voces posibilita un acercamiento enriquecedor y completo de la institución policial. La multiplicidad de documentación relevada y el cruce de fuentes, donde son distintos los narradores y diversos los destinatarios, nos permite un acceso al pasado policial desde varias perspectivas.

En particular, sobre el acceso a la documentación policial y judicial debemos hacer distintas consideraciones.

En primer lugar, al ser una investigación centrada en la policía del siglo XIX y primera década del siglo XX, los fondos documentales son públicos y de libre acceso.

En segundo lugar, existe, como pasaremos a desarrollar a continuación, una abundantísima documentación (leyes, decretos, edictos, circulares, órdenes del día, etc.), publicada en recopilaciones oficiales y repositorios documentales publicados por la propia institución policial (revistas de policías, guías para comisarios, instructivos para el personal subalterno, reglamentos policiales, etc.).

En tercer lugar, el archivo de la jefatura de la policía de Montevideo entre 1830 y 1918 es de carácter público y de libre acceso y se encuentra en el Archivo General de la Nación, institución que depende del Ministerio de Educación y Cultura. Otro tipo de fuentes policiales, como las revistas policiales y las memorias de los jefes de policía se encuentran en la Biblioteca Nacional con sede en Montevideo. El Archivo Judicial depende del Archivo General de la Nación, y posee documentos producidos por todos los juzgados del país, inclusive de los cabildos, desde 1730 hasta el 2003. Para la presente investigación fueron de utilidad algunos casos particulares para explicar la relación entre la policía y la administración de justicia.

---

<sup>142</sup> Sobre el hermetismo y la resistencia de estudiar la institución policial, véase Sirimarco, Mariana (Compiladora); *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*, Buenos Aires, Teseo, 2010.

## a) Fuentes policiales

### Fuentes normativas sobre la policía

Desde el período de la Provincial Oriental (1825) y a lo largo de todo el siglo XIX existe documentación oficial publicada al respecto de la organización institucional y sobre las funciones de la policía. Esta documentación está compuesta por leyes, decretos, edictos y circulares compiladas en distintas obras. Las recopilaciones más completas al respecto son las de E. Armand Ugon, J. C. Cerdeiras Alonso, L. Arcos Ferrand y C. Goldaracena; *Compilación de leyes y decretos*<sup>143</sup>, en total 30 tomos que cubren el período 1825-1930. Los mismos autores publicaron también 5 tomos que reúnen *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*<sup>144</sup>. Otras recopilaciones importantes, pero más antiguas, son la de Antonio Caravia *Colección de leyes, decretos y resoluciones gubernativas, tratados internacionales, acuerdos del Tribunal de Apelaciones y disposiciones de carácter permanente de las demás corporaciones de la República Oriental del Uruguay*<sup>145</sup>.

Este tipo de documento nos permite realizar la reconstrucción de la organización de la policía, del marco institucional y de los cambios normativos a través del tiempo. Sin embargo, para estudiar *cómo* actuaba la policía y *qué* hacía en sus prácticas cotidianas debemos dirigirnos a otro tipo de fuentes.

Las fuentes oficiales, emanadas desde el Estado para reglamentar a la policía y la justicia, las propias fuentes policiales publicadas cuyos destinatarios eran otros agentes de los poderes públicos, como los ministros de gobierno o de interior, son importantes, porque nos permiten armar el marco institucional en el cual se inserta la policía y nos habla de la normativa por la que debía regirse y actuar. Pero es necesario contrastar estas fuentes públicas y oficiales con las fuentes del archivo policial y con la documentación del

---

<sup>143</sup> Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Compilación de leyes y decretos*, Montevideo, s/e, MCMXXX.

<sup>144</sup> Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, Montevideo, s/e, MCMXXXI.

<sup>145</sup> Caravia, Antonio T.; *Colección de leyes, decretos y resoluciones gubernativas, tratados internacionales, acuerdos del Tribunal de Apelaciones y disposiciones de carácter permanente de las demás corporaciones de la República Oriental del Uruguay*, Tomo Primero, Montevideo, Imp. de la Tribuna, 1867.

ministerio de gobierno, donde se encuentran las evidencias de las prácticas policiales. Precisamente este enfoque es el que se pretende seguir en la presente investigación. Estudiar lo que hace la policía, estudiar sus prácticas, y para ello nos basamos, preferentemente, en las fuentes que no tenían como destinatario la edición pública o el registro oficial.

El texto producido por los comisarios o jefes de policía que no tenía como destinatario la circulación pública por fuera de la institución es la fuente que habla de lo que hacía efectivamente la policía y nos muestra los conflictos o coincidencias que existía con otros poderes, por ejemplo, la administración de justicia.

### Memorias de los jefes políticos y de policía

Existen, también, importantes fuentes emanadas de la propia institución policial, las memorias de los jefes de policía, cuyos destinatarios eran los distintos ministros de gobierno. Los jefes de policía elevaban al ministro de gobierno, de quien dependían, una memoria en la cual rendían cuenta de la obra realizada durante su período de gestión al mando de la policía departamental, así como de los problemas, soluciones y recomendaciones para mejorar la labor realizada.

La primera de las memorias en publicarse fue la de José Gabriel Palomeque en 1854<sup>146</sup>. No todos los jefes políticos escribieron memorias. Sin embargo, a partir de la segunda mitad de la década de 1870, las memorias se suceden con mayor regularidad, pero recién a partir de 1890 tendrán una periodicidad sistemática. En este sentido, cabe destacar las monumentales memorias de Juan Bernassa y Jerez<sup>147</sup> (1903-1906), de Guillermo West<sup>148</sup> (1907-1910), de Juan A. Pintos (1919 y 1922)<sup>149</sup>, la primera memoria de la Policía

---

<sup>146</sup> Palomeque, José Gabriel; *Memoria presentada por el Jefe Político del Departamento de la Capital*, Montevideo, Imprenta de la Caridad, 1854.

<sup>147</sup> Bernassa y Jerez, Juan; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1903 a 1906*, Montevideo, Talleres Gráficos Juan Fernández, 1907.

<sup>148</sup> West, Guillermo; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1907-1910*, Montevideo, Imprenta y Litografía Oriental, 1910.

<sup>149</sup> Pintos, Juan A.; *Memoria de la Policía de Montevideo, 1919-1922*, Montevideo, Talleres Gráficos A. Barreiro y Ramos, MCMXXIII.

de Investigaciones<sup>150</sup> y la de Juan Carlos Gómez Folle (1923-1927), esta última una obra de revisión histórica de mil páginas<sup>151</sup>.

En estas últimas memorias se pueden encontrar, además de circulares dirigidas a los comisarios, órdenes del día, intercambio de correspondencia con los ministros de gobierno y del interior, verdaderos tratados teóricos sobre la evolución de la policía nacional e internacional. A este respecto, se debe hacer resaltar que durante la administración de Bernassa y Jerez la policía uruguaya comienza a coordinar sus actividades con las policías del Cono sur.

### Guías, reglamentos e instructivos policiales

Desde inicios de la década de 1880 comienzan a publicarse guías e instructivos que especifican los objetivos y funciones de la policía, así como instrucciones concretas en cuanto a su labor diaria en la calle dirigidas a instruir el personal subalterno. El primero de estos documentos fue la Guía del Comisario publicado en 1881, la cual recopila edictos, decretos y leyes en vigencia que establecen multas e infracciones<sup>152</sup>.

Hacia fines de la década de 1880 y en la de 1890, se sucedieron las publicaciones de instructivos para comisarios y personal subalterno. Podemos destacar la más completa de ellas, el Digesto de la Policía de la Capital, publicado en 1887, un documento de 123 páginas, el cual se constituyó en el primer reglamento interno de la Jefatura de Policía de Montevideo<sup>153</sup>.

Sin embargo, la más importante y completa de las recopilaciones que venimos reseñando para guiar la acción policial fue el Prontuario consultivo policial<sup>154</sup>, un compendio de 546 páginas, publicado por los oficiales de policía José F. Eneas y Francisco C. Calamet, durante la administración de Juan Bernassa y Jerez en 1904. El mismo reúne leyes, decretos y disposiciones policiales y municipales vigentes, pero también, otros

---

<sup>150</sup> Policía de Investigaciones. Memoria correspondiente al año 1917, Montevideo, Imp. Latina, 1918.

<sup>151</sup> Gómez Folle, Juan Carlos; *Memoria de la Policía de Montevideo durante el ejercicio de su jefatura por Juan Carlos Gómez Folle correspondiente al período comprendido desde marzo de 1923 a marzo de 1927*, Montevideo, Imprenta y Encuadernación del Instituto, 1927.

<sup>152</sup> Guía del Comisario que debe regir en las secciones de la ciudad y extramuros del Departamento de la capital, Montevideo, Imprenta a vapor, 1881, p.5.

<sup>153</sup> Digesto de la Policía de la Capital, Montevideo, Establecimiento Tipográfico del La Nación, 1887.

<sup>154</sup> Prontuario consultivo policial, Montevideo, Talleres A. Barreiro y Ramos, 1904.

documentos sumamente útiles para la investigación como son las órdenes del día, reglamentos, ordenanzas vigentes y guías administrativas. Hacia comienzos del siglo XX se sucedieron distintos proyectos de códigos policiales y entraron en vigencia otros tantos instructivos para el personal subalterno<sup>155</sup>.

## Revistas policiales

A partir de 1885, la institución, dando cuenta de la profesionalización de su labor y de un sentimiento corporativo, comenzó a publicar su primera revista *La Policía de Montevideo* (30 de abril 1885-30 de setiembre 1885). Posteriormente, se publicaron para el período que nos ocupa *La Revista policial* (28 de mayo-4 de junio 1896) y *Revista de Policía* (1904-1907).

Estas fuentes son importantes porque nos brindan la perspectiva subjetiva de la labor policial, otorgando estadísticas policiales (personal que forma la institución, entradas de presos en las comisarías, número de personas enviadas al juez, etc.); señalan los conflictos con otros poderes del Estado, particularmente, con el Poder Judicial en cuanto a la competencia entre policía y justicia; las reivindicaciones salariales; los comentarios sobre proyectos organizativos y sobre la recepción de tecnología, por ejemplo, la discusión acerca del sistema dactiloscópico argentino.

También las publicaciones funcionaron como formadoras de un sentimiento de cuerpo policial y estaban dirigidas, además, a formar al personal subalterno con la publicación de guías policiales, recopilaciones de edictos e instructivos para proceder en la calle.

## b) Archivo General de la Nación

Para estudiar lo *qué* hacía la policía y *cómo* lo hacía recurrimos al Archivo General de la Nación donde se encuentran los siguientes fondos documentales:

---

<sup>155</sup> Bauzá, Francisco; *Ligeros apuntes para un estudio sobre organización policial*, Montevideo, Estab. Tipo-Litográfico ORIENTAL, 1894. Villalba O. Antonio; *Código de Policía o Reglamento Especial*, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, de Turenne, Varzi y C<sup>a</sup>. 1900. De la Sota, Recaredo; Moreno Nieto; José; *Texto elemental para agentes de policía*, Montevideo, Talleres Gráficos A. Barreiro y Ramos, 1914.

-El archivo de la Policía de la Jefatura Política y de Policía de Montevideo con documentación que cubre el período 1830-1918.

-El archivo del Ministerio de Gobierno con documentos que abarcan el período 1825-1907, luego Ministerio del Interior, cuyo archivo abarca el período 1907-1969.

En estos fondos se encuentran documentos de orígenes diversos y destinatarios disímiles, y como afirmamos más arriba, su riqueza reside en que no tenían como fin último la circulación pública de las cartas, notas, circulares que se enviaban los comisarios, los jueces, los ministros y los jefes políticos entre sí. Las características de esta documentación nos permite constatar las prácticas efectivas de la policía.

Archivo particular del jefe de policía Virgilio Sampognaro:

En el Archivo General de la Nación se encuentra el archivo particular de Virgilio Sampognaro, quien estuvo a cargo de la Jefatura (1913-1919) durante el crucial acto electoral del 30 de julio de 1916. La documentación que se encuentra es variadísima y de inestimable valor. En primer lugar, allí se encuentran cientos de informes reservados de la Policía de Investigaciones que dan cuenta de la práctica de espionaje que realizaban los agentes en un escenario urbano amplísimo: informes de las actividades sindicales, de los centros ácratas, de los mítines de todos los partidos políticos, vigilancia e informes de los funcionarios de la administración pública, documentos que revelan el espionaje de políticos reconocidos y, por supuesto, una profusa información sobre los ambientes de la “mala vida” (casa de prostitución, proxenetismo, juegos de azar, “pensiones de artistas”, etc.). En segundo lugar, en el archivo de Sampognaro se encuentra informes y documentos enviados desde la policía de la capital argentina y desde La Plata, además de otros papeles referidos a proyectos organizativos y disposiciones para la policía.



## 1.7 Estructura de la tesis

El capítulo primero funcionó como introducción teórica, metodológica e historiográfica de la investigación. Se realizó una revisión bibliográfica acerca de la modernización y construcción del Estado moderno en Uruguay y se efectuó un examen de la historiografía sobre las instituciones de seguridad, el control social y los estudios policiales, particularmente, en diálogo con la literatura producida en Argentina, Brasil y Chile.

En el capítulo segundo el escenario fundamental es la ciudad de Montevideo y su Departamento. Se explica la dinámica entre el núcleo urbano sobre la península y su relación con la Ciudad Nueva y extramuros, denominaciones que perduran durante todo el siglo XIX. Se explican las competencias y superposición de las funciones de la policía con la corporación municipal (Junta Económica-Administrativa). Al no existir en los hechos un poder municipal, se describen las funciones y prácticas de una policía omnipresente. Significativamente, uno de sus jefes de policía se definía como “el gobernador civil de la ciudad”. Un episodio como la fiebre amarilla de 1857 interpeló a los poderes públicos, principalmente, puso en cuestión la existencia de la Junta capitalina. A partir de este hecho, la corporación municipal comenzó un proceso de consolidación de sus funciones y competencias y, a su vez, la policía, un lentísimo retroceso de intervención en los asuntos urbanos.

El capítulo tercero aborda las prácticas policiales y su relación con la administración de justicia. Se realiza una descripción de la arquitectura institucional de los juzgados penales y los vínculos con las funciones que debían seguir los policías. Legalmente, desde la Constitución de 1830 y según infinidad de leyes y decretos, existió una estricta separación entre la policía y la justicia. Expresamente, la policía tenía vedado la instrucción de los sumarios. No obstante, antes de la modernización del derecho y de la construcción de la autoridad estatal, los jefes de policía y sus comisarios entraron en conflicto con los jueces; fueron comunes, por parte de la policía, las intromisiones en los procesos penales y la arrogación de amplias potestades de ejercer justicia y aplicar penas.

El capítulo cuarto está centrado en analizar los vínculos entre policía y la construcción del Estado moderno. Se analizan los proyectos de organización institucional y

la normativa legal que intentaron crear un cuerpo policial profesional, estable y moderno. Asimismo, explica la creación de las agencias especializadas en el orden público (Escuadrón de Seguridad y Policía de Investigaciones). Si bien con el “militarismo” (1876-1886), el Estado comenzó un proceso de consolidación de su autoridad y de especialización de las distintas agencias estatales, la policía se modernizó y profesionalizó muy tardíamente con respecto al ejército, la administración de justicia, la penalidad y la corporación municipal. Aún, a comienzos del siglo XX, los jefes de policía reivindicaban una legislación específica para la institución y la necesidad de desprenderse de las rémoras de “baja policía”, características de una policía decimonónica.

En el capítulo quinto se continúa explicando la conformación de la autoridad del Estado, esta vez en relación al registro y control de determinados individuos que la policía llevó adelante a través de distintos métodos de filiación e identificación. Se analizan los antiguos métodos de clasificación para luego explicar la recepción del sistema dactiloscópico argentino en ámbitos policiales y el triunfo de este método sobre la antropometría. La simulación de actividades fronterizas con la vida delictiva, requería una identificación acorde con los nuevos tiempos de gran circulación, creciente anonimato y una vida nocturna poblada de una heterogénea población. La circulación de delincuentes significó no sólo la cooperación con las policías de la región entre 1905 y 1920, principalmente con la argentina, sino también un acicate y un impulso en el sentido de la necesidad que constató la policía montevideana de profesionalizarse para lograr cumplir con los convenios policiales. A su vez, en el presente capítulo se pretendió destacar no sólo el triunfo de la dactiloscopia sobre el *bertillonage*, sino la derrota de la justicia en esta pugna y el monopolio que logró la policía en las funciones de identificación a partir de 1914.

El capítulo sexto está centrado en la construcción de un orden urbano que la policía pretendió establecer en Montevideo. Aquí se ponen en práctica los métodos y sistemas de clasificación, identificación, vigilancia y espionaje que se explicaron en los capítulos anteriores. En el siglo XIX, la policía, al poseer amplios cometidos sobre la ciudad, registró y clasificó a los sectores trabajadores, a los mendigos y a los falsos pobres. También, los locos en el espacio urbano, ingresaron bajo la órbita policial. Sin embargo, tanto los mendigos y dementes fueron un problema policial en tanto alteraran el orden público. En el

entresiglos, cuando la policía fue especializando sus funciones, los jefes de policía se mostraron críticos a desempeñar estas tareas “sociales”. No obstante, los “menores” en la calle, categoría que surgió en ámbitos policiales en estos tiempos, se constituyeron en un asunto policial por excelencia, principalmente, a partir de 1877 con la expansión de la educación primaria y de la obligatoriedad escolar concomitante. Es de destacar, las amplias funciones legales y jurisdiccionales que adquirió la policía en las primeras décadas del siglo XX para retirar y asilar a los menores de los espacios públicos.

El capítulo séptimo aborda la especialización de la policía en el control y vigilancia de determinados sectores sociales “fronterizos” con el delito, una población heterogénea que poblaba los ambientes y lugares de la “mala vida”. La “simulación” que practicaban los personajes que se movían en la línea de la legalidad-ilegalidad se convirtió en un problema central para la policía entre las décadas de 1900 a 1920. El vínculo de estos heterogéneos personajes con la delincuencia se constituyó en un problema para la seguridad pública y un asunto importante en relación a la deserción del mundo del trabajo. Cabe destacar, que en el caso uruguayo, a diferencia de lo sucedido en Buenos Aires, no hubo una alianza entre el saber médico y el criminológico con la policía.

El octavo capítulo analiza la relación entre la consolidación de la autoridad del Estado y la policía en el contexto de las últimas guerras civiles entre blancos y colorados en 1897 y 1904. Explica, además, los intentos por parte del ejército por absorber a la institución policial y someterla a su órbita. También, analiza cómo la policía fue utilizada en términos políticos, tanto en la lucha contra las revoluciones saravistas como en los años previos al crucial acto electoral del 30 de julio de 1916. La policía, a cargo del jefe Virgilio Sampognaro, practicó un espionaje generalizado en toda la ciudad. Vigiló y recabó información de todos los partidos políticos, y aquí se constata otra diferencia con la policía de Buenos Aires. Quienes constituían una amenaza para el gobierno colorado eran los blancos y no el anarquismo, aún revolucionarios en ciernes.

## **Capítulo 2. La ciudad de Montevideo y la policía (1829-1870)**

El presente capítulo aborda las transformaciones que acontecieron en el espacio urbano de Montevideo a partir de la creación del Estado uruguayo y las características sociales y económicas de la zona de extramuros y del área rural del Departamento. Este fue el escenario geográfico en el que la policía, creada en 1829, desarrolló sus múltiples y amplias funciones. La policía ejercía un verdadero gobierno sobre la ciudad y la administraba con un carácter omnipresente. A su vez, la Constitución de 1830 creó la Junta Económico-Administrativa como organismo a cargo del gobierno municipal de la ciudad y del Departamento, asignándole unas competencias y atribuciones demasiado generales e imprecisas que entraron en conflicto y se superpusieron con la jurisdicción policial.

Un episodio concreto, como la epidemia de fiebre amarilla de 1857, permitió el inicio de la separación de las esferas de acción de ambas agencias estatales. La delimitación de las funciones de la corporación municipal estuvo pautada por un acontecimiento que afectó a la población de Montevideo y a la salubridad urbana, e interpeló a todas las autoridades públicas implicadas en la administración de la ciudad. La fiebre amarilla, que se propagó entre febrero y junio de 1857, y el combate antiepidémico pusieron en evidencia la superposición de las atribuciones de la policía, de la Junta de Higiene Pública y del municipio, pero a su vez, posibilitó el inicio de la especialización de las competencias de las agencias estatales implicadas en la administración de la ciudad.

### **2.1 Ciudad Vieja, Ciudad Nueva y Extramuros**

Al crearse el Estado uruguayo y aprobarse la Constitución de 1830, el país no tenía delimitado su territorio como tampoco estaban establecidos los del Departamento de Montevideo, ni los de su ciudad capital. La Junta Económico-Administrativa, a cargo del gobierno municipal, desde el inicio de sus sesiones en 1830 reclamó una fijación más amplia y exacta de los límites de Montevideo. En octubre de 1831, cuando el gobierno se disponía a realizar el censo de la población de la ciudad y del Departamento, la Junta puso algunos reparos acerca de la viabilidad del mismo ya que “era indispensable se demarcasen los límites territoriales de él porque los datos recogidos de los archivos y oficinas públicas

no daban idea exacta de aquellos”<sup>156</sup>. De modo que previa realización del censo, era indispensable saber dónde y a quiénes censar.

El interés por fijar y ampliar los límites departamentales tenía como objetivo la administración y el control de sus recursos económicos y fiscales. Una vez que comenzaron las sesiones de la Junta, esta había solicitado al gobierno, y en reiteradas ocasiones, una demarcación más amplia y precisa de los límites del Departamento. El 28 de agosto de 1835 el gobierno fijó unos más extensos, que son los que se mantienen en la actualidad, y comprenden una extensión de 550 kilómetros cuadrados, convirtiéndose en el más reducido de los nueve departamentos en que se dividió administrativamente el país. A su vez, el censo de 1835 arrojó como resultados que la población de todo el Departamento era de 23.404 habitantes, en la ciudad capital vivían 14.390 personas y en extramuros 9.014<sup>157</sup>.

En 1830, el núcleo urbano abarcaba poco más que la pequeña península que se adentraba en la bahía del Río de la Plata. Todavía en 1829, la ciudad, estaba rodeada por una muralla y sus habitantes se reconocían como pobladores de intramuros o de la capital, y unos años después, como habitantes de la Ciudad Vieja. Más allá se extendía la zona de extramuros, pronta a unirse con el casco antiguo, una vez comenzada la demolición de la muralla.

El núcleo urbano de la ciudad capital tuvo, hasta 1829, un límite bien preciso, que venía de tiempos coloniales<sup>158</sup>. Ciudad y campo estaban delimitados por una muralla de piedra que distinguía a unos y otros habitantes. Luego de comenzada su demolición en 1829, la calle de la Ciudadela fue conocida como el límite de la Ciudad Vieja, para distinguirla de la Ciudad Nueva, designación que data del mismo año cuando el gobierno

---

<sup>156</sup> Archivo General de la Nación (en adelante A.G.N.). Ministerio de Gobierno. Caja n° 849. Año 1833.

<sup>157</sup> “Artículo 1°. Se considera en lo sucesivo como límites del Departamento de Montevideo:

1° El río de Santa Lucía desde su embocadura en el de la Plata hasta la confluencia de las Piedras en él, y el giro de este último, hasta su origen en la cuchilla de Pereira, que vierte aguas a Canelón Chico, Miguelete y Toledo.

2° Desde la cabeza de dicho Arroyo de las Piedras, continuará la línea divisoria por el giro de la cuchilla denominada de Pereira, tocando en las vertientes del arroyo Toledo cuyo curso será el límite del Departamento por esta parte, continuando hasta su confluencia con la barra de Carrasco, y de allí en embocadura en el Río de la Plata”. (E. Armand Ugon; J. C. Cerdeiras Alonso; L. Arcos Ferrand y C. Goldaracena; “División territorial”, pp. 64-65. En: *Compilación de leyes y decretos. Tomo II (1835-1843)*, Montevideo, s/e, MCMXXX). Cfr. Arredondo, Horacio; *Los “Apuntes Estadísticos” del Dr. Andrés Lamas*, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, 1928, p. 25.

<sup>158</sup> Cfr. Luque Azcona, Emilio; “Montevideo y sus reales obras de fortificación (1723-1810)”. En: *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones estéticas “Mario J. Buschiazso”*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, n° 37-38, 2002-2004 y *Ciudad y poder: la construcción material y simbólica del Montevideo colonial (1723-1810)*, Sevilla, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Universidad de Sevilla, 2007.

nombró al sargento mayor José María Reyes para realizar su trazado<sup>159</sup>. La Ciudad Nueva también tuvo una jurisdicción propia, al menos en los planos, y la calle Médanos (actual Javier Barrios Amorín) fue considerada, a partir de 1843, según la nomenclatura que estableció el jefe de policía, Andrés Lamas, como “límite de la ciudad”<sup>160</sup>.

El trazado colonial de la ciudad y su zona rural aledaña fue realizado por el capitán Pedro Millán en 1726. Además de la jurisdicción de Montevideo, estableció para la ciudad el Ejido y la línea de Propios. A partir de 1750, cuando Montevideo fue elevado a la categoría de Plaza de armas y Gobierno político y militar, las tierras que iban desde la ciudad amurallada o de la Ciudadela hasta la Línea de Ejido debían quedar libres de construcciones de material. Esta zona fue conocida como Campo de Marte, posteriormente terrenos de la Ciudad Nueva (1829), y abarcaba las tierras delimitadas por una línea que iba de “mar a mar” (de Norte a Sur), es decir, desde la costa Sur hasta la ribera del puerto, según la dirección que tienen hoy las calles Barrios Amorín y Ejido (Imagen 1).

Desde el límite del Ejido hacia el Este y Norte se extendían las tierras propias del Cabildo o Propios, destinadas a las dehesas. Esta zona tenía como límites: hacia el Sur, el Río de la Plata; por el Este, desde la ensenada del Buceo, en línea recta, siguiendo el Camino de Propios (actual Bulevar Batlle y Ordóñez) hasta llegar al arroyo Miguelete, y por este arroyo en dirección del Oeste hasta llegar a la bahía de Montevideo<sup>161</sup> (Imagen 2).

Los montevidianos llamaban Ciudad Vieja al recinto amurallado, al casco urbano primitivo que se extendía hasta la calle Ciudadela, conocida en la época como “Límite de la población antigua”. Las murallas comenzaron a ser demolidas a partir 1829, y más allá de ser un resabio militar de tiempos coloniales y del dominio español, delimitaban no sólo físicamente la ciudad del campo, sino también mental y simbólicamente ambos espacios. La ciudad, con sus muros y puertas, establecía una “dialéctica entre exterior e interior”<sup>162</sup>, fijaba un *adentro* distinto de un *afuera*. Salir de la ciudad connotaba algo bien preciso, ya que se salía a extramuros y al campo.

---

<sup>159</sup> Álvarez Lenzi, Ricardo; Arana, Mariano; Bocchiardo, Livia; *El Montevideo de la expansión (1868-1915)*, Montevideo, Ediciones Banda Oriental, 1986, p. 67.

<sup>160</sup> *Plan y antecedentes de la nomenclatura de las calles de Montevideo*, por el doctor don Andrés Lamas. En: Dr. Andrés Lamas; *Escritos selectos*, tomo I, Montevideo, Tipografía Moderna de Arduino Hnos, 1922, p. 53.

<sup>161</sup> De Pena, Carlos M<sup>a</sup>; *Montevideo y su departamento hasta 1889*, Montevideo, Establecimientos Tip.-Litográficos “Oriental”, 1892, p. 80.

<sup>162</sup> Le Goff, Jacques; *Construcción y destrucción de la ciudad amurallada. Una aproximación a la reflexión y a la investigación*, p. 13. En: De Seta, Cesare; Le Goff, Jacques; *La ciudad y las murallas*, Madrid, Cátedra, 1991.

Desde el poder político se dieron los primeros pasos hacia el derrumbe de los muros cuyos objetivos, en palabras de Jacques Le Goff, eran “las destrucciones simbólicas del pasado”<sup>163</sup>. El 25 de agosto de 1829, la Asamblea General Constituyente y Legislativa, aprobó la ley que un decreto posterior llevaría a los hechos. La ley decía que “toda fortificación de la parte de tierra de la Plaza de Montevideo se demolerá a la posible brevedad”<sup>164</sup>.

Según los contemporáneos, “la nueva ciudad cuenta en su dilatada área más de ocho mil habitantes”<sup>165</sup>. “Cuadras enteras de casas se construyeron”, escribía un lector al periódico *El Constitucional*, “desde que se abrió su comunicación con extramuros”<sup>166</sup>. En el mismo sentido, aludía el periódico: “En la mayor parte de los terrenos del Ejido se ha edificado, y se continúa edificando, y en vez de un yermo terreno, los suburbios de esta capital presentan hoy una nueva y vistosa ciudad, que a la vuelta de pocos años estará unida con el Cordón, según la rapidez que lleva su aumento”<sup>167</sup>.

Antes de iniciarse la lucha contra el dominio español (1811), los contemporáneos constataban que la población de extramuros tenía una población mayor que la misma capital. Sin embargo, una vez iniciada la revolución de 1811, esa zona se transformó “en el teatro de la guerra” y “en 4 a 6 años subsiguientes no quedaron más que escombros”<sup>168</sup>. Luego de la dominación luso-brasileña (1817-1828), la zona de extramuros comenzó a reedificarse y su población, en 1833, según un vecino, “tendrá 8.000 almas, mientras que la capital tendrá doce mil”<sup>169</sup>.

La zona aledaña a la Ciudad Vieja, que no conformaba la capital ni la ciudad, continuaba siendo una región insegura, transitada por una población sin domicilio conocido, poco sujeta al trabajo y acechada por bandidos y salteadores de caminos. Necesitaba, según los vecinos de extramuros, la designación de un jefe político específico

---

<sup>163</sup> Le Goff, J.; *Construcción y destrucción de la ciudad amurallada*, op. cit., p. 19.

<sup>164</sup> Citado por Castellanos, Alfredo; *Historia del desarrollo edilicio y urbanístico de Montevideo (1829-1914)*, Montevideo, Junta Departamental de Montevideo, 1971, p. 21.

<sup>165</sup> *El Nacional*; “Correspondencia”, 25 de octubre, 1842, p. 2.

<sup>166</sup> *El Constitucional*; “Correspondencia”, 3 de mayo, 1841, p. 3.

<sup>167</sup> *El Constitucional*; “Editorial”, 24 de abril, 1839, p. 3.

<sup>168</sup> *El Universal*; “Correspondencia”, 23 de agosto, 1833, p. 2.

<sup>169</sup> *Ibid.*

para proteger “unas poblaciones desparramadas, indefensas, circundadas y transitadas por toda clase de gentes de diversas condiciones y propiedades”<sup>170</sup>.

En 1831, al discutirse en el Senado la posibilidad de designar parte de la tropa del ejército para desempeñar funciones policiales, el ministro de gobierno advertía acerca de la diferencia geográfica y social de la capital con respecto al resto del Departamento, donde se hacía necesaria la vigilancia del soldado de línea. En enero de 1831, el ministro de gobierno, defendió la intervención de los militares en la policía, y señaló que:

El Departamento de Montevideo, a más de la Capital, tiene un territorio de cuatro leguas de extensión, que reclama incesantemente la atención de la Policía, ya porque la población no está concentrada, ya porque existen como seiscientos hombres de los saladeros, cuya clase necesita mayor vigilancia; y ya porque las chacras, el Cordón y la Aguada, es el refugio de muchos bandidos que vienen a ocultar allí los crímenes que cometen en algunos puntos de la campaña<sup>171</sup>.

Las autoridades políticas y los contemporáneos, según fue costumbre a lo largo de todo el siglo XIX, continuaban llamando extramuros a esa zona, aunque las murallas que protegían –en un sentido simbólico y real- a la ciudad ya no existieran. Extramuros comprendía los pagos o localidades de la Aguada, Arroyo Seco, Miguelete, el Cordón y Tres Cruces. Hasta 1836, se distinguía la ciudad (dividida en tres secciones) de la jurisdicción de extramuros, que abarcaba dos secciones, llamada primera y segunda de extramuros (Cordón y Aguada) y, una tercera que comprendía a Maroñas y el Pantanoso. En abril de 1836, el jefe de policía, Juan Benito Blanco, llevó adelante una reforma jurisdiccional, considerando que “no habiendo ya murallas, ni por consiguiente razón para que subsista la antigua denominación de las secciones de policía con la distinción de Ciudad y Extramuros, el jefe político cree llegado el caso de uniformar aquella”<sup>172</sup>. En este sentido, a partir de 1836, el Departamento de Montevideo quedó dividido en 7 secciones policiales a cargo, cada una, de un comisario. La antigua zona de extramuros comprendía las nuevas secciones del Departamento: cuarta (el Cordón), quinta (la Aguada), sexta (Maroñas) y séptima (Pantanoso).

---

<sup>170</sup> Ibid.

<sup>171</sup> Sesión 24 y 21 ordinaria del día 11 de enero de 1831, p. 63. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay. Primera Legislatura. Tomo I, Montevideo, Tipografía a vapor de LA ESPAÑA, 1882.

<sup>172</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 883. Año 1836.



Extramuros se presentó para la policía de Montevideo, de la misma manera que el dilatado territorio del país para el gobierno central. En 1836, el jefe de policía, Juan Benito Lamas, advertía que “los celadores de extramuros están enteramente a pie (...) por falta de caballos”<sup>173</sup>. De la misma manera que el Estado que poseía un débil poder sobre un territorio demasiado extenso para ser controlado, la autoridad policial llegaba a las zonas más lejanas de la ciudad y del Departamento con dificultades, ya sea por las distancias, por las malas comunicaciones, por la escasez de celadores de la policía y de caballos o por la oposición que ejercía el estilo de vida de muchos de sus habitantes. A medida que se incrementaban las distancias desde el núcleo urbano y los celadores se dirigían hacia el Oeste, más allá de la Aguada, o hacia el Este, más allá del Cordón, la autoridad policial se debilitaba y la población y su geografía se hacían más rurales. Una zona particularmente temida, distante y de escasa presencia policial, era la del Cerro y sus zonas aledañas, sobre la franja Norte de la bahía, que ya poseía, según la policía, “dos mil almas”. Esta requería “una atención especial para contener los excesos a que generalmente se entregan en los días festivos, los peones de saladeros al abrigo de la distancia de la Capital y de la influencia de los agentes de la policía”<sup>174</sup>.

Los vecinos de extramuros, decía una carta enviada a *El Constitucional*, están “expuestos a ser saqueados de la oración para adelante”<sup>175</sup>. Sus habitantes constataban la indiferencia de las autoridades policiales para con las zonas más alejadas del casco urbano. Unos pobladores escribían a *El Compás* que:

Volvemos a llamar la atención de la policía y del gobierno para que ponga jueces, serenos, comisarios y celadores en la Nueva Ciudad, porque, como si aquella población inmensa no fuese digna de hacer otra cosa que pagar los derechos nacionales, está en el mayor abandono principalmente de noche, en que se cometen crímenes continuamente<sup>176</sup>.

Arroyo Seco, Paso Molino, las Duranas, Miguelete, Pantanoso y el Cerro (hoy actuales barrios de la ciudad) estaban sujetos a la voluntad de individuos sin ocupación o con trabajos zafrales, lo que les daba, a pesar de la fiscalización de las “papeletas de conchabo” y “pasaportes”, una notable movilidad e independencia frente al control policial.

---

<sup>173</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja n° 882. Año 1836.

<sup>174</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Copiador de Notas (1835-1838). Libro n° 946. Circular n° 920 (13 de diciembre de 1838).

<sup>175</sup> *El Constitucional*; “Correspondencia”, 25 de junio, 1840, p. 3.

<sup>176</sup> *El Compás*; “Correspondencia”, 5 de setiembre, 1840, p. 1.

“En los extramuros hay muchos hombres vagos”, decía Luis Lamas, el jefe de policía de 1831, “que se escapan a la policía”. Para impedir tal libertad e independencia, ordenó “a los que tienen saladeros (...) que para el martes 13 del corriente se presenten en este Departamento, para con ellos combinar el método y la forma que deben observar con los peones que reciban para este servicio”<sup>177</sup>.

Más allá de la Ciudad Vieja y la Nueva, “abunda la polilla”<sup>178</sup>, las gavillas de salteadores y los ladrones de ganados. Algunos vecinos, en una nota enviada a *El Constitucional*, realizaban una relación de los robos que se cometieron en el transcurso de algunos pocos días en el Arroyo Seco y Miguelete.

A un individuo tropero que recibió 40 onzas en una casa de comercio de esta Ciudad, lo asaltaron cuatro emponchados por el arroyito de Quita Calzones (...) Dos jóvenes del Colegio Maciel fueron corridos en el paso del Molino por cuatro hombres también para robarlos. A otro le pegaron un balazo, le voltearon del caballo, y lo desnudaron simplemente. A un cazador, le salió uno de facón, y gracias a su escopeta no le pudo hacer ninguna entrada<sup>179</sup>.

Además de los robos cometidos a los viajeros, los verduleros, granjeros y estancieros, padecían cotidianamente el robo de sus cosechas y de sus ganados, cuando no el asalto en sus mismas casas. “El hurto de ganado se practica con escándalo en aquellas inmediaciones y se expende públicamente la carne de las reses que matan”<sup>180</sup>.

La falta de la presencia policial era suplida por la vecindad y por la existencia de pobladores. Los avisos de venta o alquiler de propiedades de estos parajes hacían hincapié en la presencia humana como un valor extra de las viviendas. Así, uno de estos avisos anunciaba el alquiler de una panadería y varias casas en la zona del Arroyo Seco, donde se destacaba como una ventaja que en su finca “viven más de 50 personas, que hacen imposible todo atropellamiento o insulto”<sup>181</sup>.

Las regiones más difíciles de controlar por la policía fueron las localidades del Cerro, el Pantanoso, el Paso Molino y las Duranas. En noviembre de 1837, el jefe político dispuso, para vigilar aquellas secciones, reforzar la vigilancia policial, organizando partidas de 6 hombres para que “reconozca a todos los que transitaran de noche, de afuera para la

---

<sup>177</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 16. Carpeta: nº 3. Asunto: Departamento de Policía, f. 315. Año 1831.

<sup>178</sup> *El Compás*; “Correspondencia”, 7 de noviembre, 1840, p. 3.

<sup>179</sup> *El Constitucional*; “Correspondencia”, 25 de junio, 1840, p. 3.

<sup>180</sup> *El Constitucional*; “Policía”, 2 de noviembre, 1840, p. 3.

<sup>181</sup> *Defensor de las leyes*; “Aviso”, 29 de marzo, 1837, p. 4.

ciudad, y dé parte de lo que ocurra”<sup>182</sup>. En el mismo sentido, ordenaba a los tenientes de policía de las 4 secciones de extramuros, “no permitan el pase por ellas para fuera del Departamento a ningún individuo que habiendo sacado su pasaporte (...) no conste haberlo refrendado de nuevo en esta oficina para seguir su viaje”<sup>183</sup>. Además de los que salían, también debían presentar pasaporte los que ingresaban al Departamento de Montevideo.

La debilidad de la autoridad estatal era tal que el bandolerismo rural llegó hasta las inmediaciones de la ciudad. En 1854, la famosa banda de salteadores capitaneados por los hermanos Vicente y Segovia, conocida por la gavilla de los “Vilches”, “Bilches” o “Wilches”, procedentes del Departamento de Canelones, robó ganado y asaltó en las proximidades de la capital. El jefe de policía, José Gabriel Palomeque, en nota al ministro de gobierno, advertía sobre la necesidad de aumentar el número de comisarios en las secciones policiales del Departamento que estaban más expuestas al bandolerismo<sup>184</sup>. El ministro de gobierno, Mateo Magariños, autorizó efectivamente “a nombrar tres Comisarios más, debiendo ser estos de los oficiales pertenecientes al Ejército Mayor Pasivo”<sup>185</sup>.

La gavilla de los Bilches merodeó, en 1854 y 1855, por el Miguelete, el Pantanoso, el Paso Molino y el Cerro, constituyéndose en “el azote de los vecinos laboriosos, y el terror de los transeúntes”<sup>186</sup>. Sin considerar los procedimientos judiciales, el jefe de policía, José Gabriel Palomeque, dio autorización al alférez Ricardo Navas “para perseguir la gavilla de bandidos capitaneados por los hermanos Bilches, y que hacen sus correrías entre los Arroyos Carrasco y Toledo; estando del mismo modo facultado para que en caso de resistencia, pueda hacer uso de las armas hasta dar muerte si necesario fuese”<sup>187</sup>.

Así, como la policía no logró controlar extramuros y el área rural del Departamento, tampoco pudo desarmar a sus pobladores, que portaban todo tipo de armas por las amenazas físicas a las que allí se veían expuestos. En extramuros fue detenido por la policía el esclavo Antonio Durán, quien se encontraba en diligencias de llevar una carta de su patrón Juan José Durán. El juez le preguntó “a qué fin cargaba cuchillo”, a lo que contestó

---

<sup>182</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Copiador de Notas (1835-1838). Libro n° 946. Circular n° 314 (7 de noviembre de 1837).

<sup>183</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Copiador de Notas (1835-1838). Libro n° 946. Circular n° 123 (mayo 1837).

<sup>184</sup> Departamento de Policía, 4 de julio de 1854. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 10. Año 1854.

<sup>185</sup> Ministerio de Gobierno, 6 de julio de 1854. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 10. Año 1854.

<sup>186</sup> Palomeque, José Gabriel; *Memoria presentada por el Jefe Político del Departamento de la Capital*, Montevideo, Imprenta de la Caridad, 1854, p. 6.

<sup>187</sup> Departamento de Policía, 25 de agosto de 1854. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 9. Año 1854.

que “lo llevaba para su resguardo porque la carta la debía conducir al Manga, a lo de Don Bernardo Suárez, y en el camino suele haber gente mala”<sup>188</sup>.

A pesar de la pequeñez de la zona rural, salpicada de pagos y pueblos, la jurisdicción de extramuros no pudo estar sujeta a la autoridad policial hasta bien entrada la década de 1860. En el año 1860, la Ciudad Vieja y Nueva tenían 36.539 habitantes, que sumados a las áreas exteriores (21.377 habitantes) hacían un total de 57.916 pobladores. Este era el escenario geográfico y social en el que desempeñaba su vigilancia una policía que estaba, también, a cargo de la administración, del gobierno y de la gestión municipal de la ciudad. Antes de abordar sus condiciones materiales de existencia y sus funciones, es pertinente explicar la normativa y la organización institucional de la policía desde su origen hasta la década de 1870, cuando comenzó a deslindarse de las funciones municipales.

## **2.2 Jefes de policía, comisarios, sargentos, cabos y celadores**

Hasta finales de 1826 fueron los cabildos los encargados de la administración de justicia y de las funciones policiales, además de desempeñar sus típicas tareas de administración municipal. Por ley del 6 de octubre de 1826, los cabildos fueron suprimidos y las tareas policiales pasaron a ser desempeñadas por los comisarios, al menos uno por Departamento, dependientes del gobierno. Entre 1826 y 1827 se sucedieron distintos reglamentos que fueron organizando la jerarquía de la policía<sup>189</sup>. Sin embargo, estas disposiciones legales eran de carácter provincial, ya que entre 1825 y 1828 la Provincia Oriental estaba en guerra con el Imperio brasileño.

---

<sup>188</sup> A.G.N. Archivo Judicial (A. J.); Causa formada contra el Negro esclavo Antonio Durán, por haber herido a su mujer la Negra Isabel, esclava de D<sup>a</sup>. Fructuosa Velásquez. Crimen 1°. Expediente n° 21. Año 1838.

<sup>189</sup> La ley de 6 de octubre de 1826 ordenaba la creación de la policía estableciendo un comisario por Departamento. El Reglamento del 25 de enero de 1827 enumeraba las variadísimas funciones y cometidos de la policía que iban desde la fiscalización de las construcciones privadas, pasando por el aseo de las calles, la represión del juego y el control de la población. El decreto del 10 de enero de 1827 establecía los procedimientos que debía practicar la policía en las aprehensiones. La ley del 18 de diciembre de 1829 uniformizaba la policía en todo el Estado e incorporaba el cargo de jefe político en cada Departamento. La ley del 18 de diciembre de 1829, y las del 16 de febrero y del 1° de marzo de 1831, creaban y definían las funciones de toda la jerarquía policial, a saber: de los jefes políticos y de policía, de los tenientes, de los oficiales auxiliares, de los cabos y de los celadores. La Constitución de 1830 incorporaba la figura del jefe político en su artículo 118. Ver al respecto Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 1, op. cit.

1829 fue un año clave para la historia de la policía, para la organización de la administración de justicia y para la ciudad de Montevideo. La ley del 18 de diciembre de 1829<sup>190</sup> y la primera Constitución del Estado (1830) establecieron que dos instituciones estarían a cargo del gobierno y de la administración departamental o municipal: el jefe político y de policía y la Junta Económico-Administrativa. Los jefes políticos eran designados por el presidente de la República, dependían directamente del ministerio de gobierno y concentraba un enorme poder sobre el Departamento. Los historiadores del derecho han constatado que este inmenso poder otorgado al Ejecutivo y a los jefes políticos anulaba cualquier tipo de autonomía municipal a cargo de las Juntas Económico-Administrativas. Justino E. Jiménez de Aréchaga señalaba, como se verá en detalle más adelante, que los jefes políticos “son, en primer término, jefes de policía, es decir, del servicio administrativo que más francamente entra en la categoría de las funciones del gobierno local”<sup>191</sup>.

La ley de diciembre de 1829, además, creó un cargo decisivo para la historia de la política uruguaya: el jefe político. Debía ser vecino del Departamento, propietario y con un capital de \$4.000 y con un sueldo de \$1.000 anuales. La ley especificaba, además, que no podían ser jefes políticos los militares. El cargo fue incorporado a la primera Constitución del país en su artículo 118. El mismo decía que “habrá en el pueblo cabeza de cada Departamento un agente del Poder Ejecutivo, con el título de Jefe Político, y al que corresponderá todo lo gubernativo de él; y en los demás pueblos subalternos, Tenientes sujetos a aquél”<sup>192</sup>. A su vez, el artículo 119 establecía los mismos requisitos para ocupar el cargo que la ley de 1829, pero agregaba la condición de ser ciudadano y tener más de 30 años. A partir de 1854, un decreto del 22 de junio, habilitó a los militares a ocupar el cargo de jefes políticos que hasta entonces estaban excluidos.

---

<sup>190</sup> “ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA” (mayúscula en el original), pp. 34-36. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo I, op. cit.

<sup>191</sup> Jiménez de Aréchaga, Justino E.; *El Poder Ejecutivo y sus ministros*, tomo II, Montevideo, A. Barreiro y Ramos, Editor, 1913, p. 160.

<sup>192</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay del año 1830, Montevideo, Librería Universitaria Julio S. Tarino, s/f, art.º 118, p. 98.

La jefatura de policía era, además, un cargo político y de gobierno y su titular tenía importantísimas funciones electorales y políticas<sup>193</sup>. Estaba al frente de la administración de los Departamentos y era, debido a su poder, quien determinaba el acto electoral al efectuarse las elecciones para nombrar alcaldes ordinarios, diputados y senadores. Al ser jefe de la policía y debido al voto “cantado” (a viva voz), a las deficiencias en la identificación cívica y a las inexactitudes de los registros de votantes, se convertía, de hecho, en el “gran elector”.

A su vez, bajo las órdenes del jefe de policía se encontraban los tenientes, los comisarios y los celadores de cada sección judicial en que se dividía Montevideo. La ley de diciembre de 1829 estableció que para cabos y celadores serían nombrados hombres “del ejército que queden sobrantes y reúnan las mejores aptitudes”<sup>194</sup>. La posibilidad de utilizar militares como agentes de policía volvió a ser discutido en el parlamento, en enero de 1831, cuando el Poder Ejecutivo envió al Senado un proyecto de ley de organización policial que habilitaba a la tropa del ejército a desempeñar funciones policiales bajo la dependencia de la autoridad civil. La Comisión de Legislación, al informar al Senado, si bien planteó algunas objeciones, como ser la incompatibilidad “entre la moral militar y la del ciudadano”, motivos financieros y prácticos llevaron a que se pronunciase de forma positiva, como “ley de circunstancia”. No habría mayor peligro en la intervención militar puesto que “la tropa de línea, en todos los casos, tomará la orden inmediatamente de la autoridad civil”<sup>195</sup>.

El ministro de gobierno, que intervino en el debate del Senado, entendía que la policía era ineficiente en su organización para conservar el orden y reprimir los delitos, considerando “que el corto sueldo no permite (...) que se pueda escoger los celadores, los

---

<sup>193</sup> Según la ley del 1º de marzo de 1831 a los jefes políticos “les incumbe velar sobre que todos y cada uno de los empleados departamentales, dependientes del Poder Ejecutivo en los diferentes ramos de la Administración, llenen debidamente en sus respectivos departamentos las funciones que les prescriben la Constitución y las leyes” (artículo 2º). El artículo 4º de la misma ley establecía que los jefes políticos podían asistir a las sesiones de las Juntas Económico-Administrativas, proponer proyectos y obras y eran los encargados de la ejecución de las decisiones que tomaban las juntas. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 1, op. cit., p. 40.

<sup>194</sup> “ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA”, artículo 17, p. 35. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 1, op. cit.

<sup>195</sup> Sesión 24 y 21 ordinaria del día 11 de enero de 1831, pp. 56-58. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay, Primera Legislatura, Tomo I, op. cit.

cuales no llenarán por ahora en nuestro país el objeto primordial de las policías –prevenir los crímenes; que para este fin es más a propósito el soldado, quien habiendo tenido una escuela donde se ha doctrinado en la obediencia, tiene también más actividad mandándole un oficial”<sup>196</sup>. También, insistió en la importancia de la presencia militar en el Departamento de Montevideo, pues “aunque la parte principal es la ciudad, tiene también su campaña donde el servicio no será bastante eficaz continuando en la forma que hasta ahora”<sup>197</sup>. El debate sobre la intervención del ejército como agentes de policía quedó saldado con la aprobación de la ley del 16 de febrero de 1831 que establecía que “el servicio de este ramo será desempeñado por la parte de tropa del ejército permanente, que el Gobierno destine a cada Departamento según sus exigencias y bajo la dependencia de la autoridad civil que ejercen dichos jefes y tenientes”<sup>198</sup>.

No obstante, las funciones de vigilancia y represión del delito fueron funciones subsidiarias para la policía montevideana ocupada en un sinnúmero de tareas urbanas. Infinidad de leyes, decretos y edictos le fueron otorgando a la policía múltiples funciones sobre la ciudad, atribuciones que se fueron incrementando con la misma práctica policial. La represión y la vigilancia con el objetivo de mantener el orden público era uno de los tantos cometidos de la existencia de la policía. Antes de explicar *qué* hacía la policía, se describirán sus condiciones de existencia, siempre precarias y escasas de rentas, a pesar de la vastedad de sus funciones.

### **2.3 Presupuesto, hombres, armas y caballos**

La policía montevideana del siglo XIX se caracterizó por la extensión de sus funciones de “baja policía”, por un precario presupuesto y por la alta rotación del cuerpo policial y, cuando no, por la sustitución de los celadores por los soldados del ejército de línea. El total del presupuesto del año 1830 solicitado por el jefe de policía, Daniel Vidal,

---

<sup>196</sup> Ibid., p. 62.

<sup>197</sup> Ibid.

<sup>198</sup> “POLICÍA. Su organización y personal”, pp. 42-43. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 1, op. cit.

para la policía ascendía a \$40.298<sup>199</sup>. Sin embargo, la verdad financiera del Estado era muy distinta. Para el período 1831-1832, el gobierno le asignó a la policía de todo el país un presupuesto de 38.000 pesos, y para el período 1834-1835, 24.000. A su vez, el Ministerio de Guerra se llevó 428.179 para el período 1831-1832 y 516.502 para el período 1834-1835<sup>200</sup>.

El primer Presupuesto General de Gastos de la administración del presidente Manuel Oribe (1835-1838), aprobado a mediados de 1835 y con vigencia hasta mediados de 1836, era de 800.0000. Al Ministerio de Guerra le correspondían 470.000<sup>201</sup>. Con respecto a ese mismo presupuesto, el contador general de la nación, Francisco Magariños, le notificaba en setiembre de 1835, al jefe de policía, Juan Benito Blanco, que “por el Presupuesto general de gastos están acordados para el servicio de la Policía de éste departamento 30 celadores a 10 pesos mensuales, 6 sargentos a 25, asignándose además 3 pesos a cada uno de [los] 15 celadores para la manutención de caballos”. El importe anual para la policía montevideana ascendía a 5.940<sup>202</sup>.

Juan Benito Lamas, jefe político del gobierno de Oribe, le señalaba al ministro de gobierno que los celadores que existían en la ciudad no sólo eran insuficientes sino que “no pueden conseguirse sean personas de honradez, o al menos que puedan desempeñar aquel cargo como corresponde a causa del pequeño sueldo que disfrutan”<sup>203</sup>. Las secciones de extramuros de la ciudad, señalaba Benito Lamas, no podían ser vigiladas con sólo dos comisarios, zona donde buscaban refugio los vagos y peones de saladeros sin papeleta de conchabo, a los que tenían que hacer frente los pocos celadores de la policía que, además, “están enteramente a pie (...) por la falta de caballos”<sup>204</sup>.

Si las condiciones de existencia de la policía en las primeras décadas del Uruguay independiente fueron la precariedad del servicio y la pobreza de su asignaciones presupuestales, luego de finalizada la Guerra Grande (1851), la situación empeoró, como la de toda la administración pública. “El estado lamentable que hoy presenta el personal de

---

<sup>199</sup> “Presupuesto de gastos del ramo de Policía en el Departamento de Montevideo para el presente año de 1830”, 1º de abril de 1830. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Año 1830. Caja nº 798. Carpeta: 1. Asunto: Departamento de Policía. Fojas: 280-281.

<sup>200</sup> Acevedo, Eduardo; *Anales históricos del Uruguay*, tomo I, Montevideo, Casa Barreiro y Ramos, 1933, p. 436.

<sup>201</sup> Ibid., p. 518.

<sup>202</sup> Departamento de Policía, 4 de setiembre de 1835. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 873. Año 1835.

<sup>203</sup> Departamento de Policía, 31 de agosto de 1835. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 873. Año 1835.

<sup>204</sup> Departamento de Policía, 17 de marzo de 1836. A. G. N. Ministerio de Gobierno Caja nº 882. Año 1836.



policía”, escribía el jefe de policía, Santiago Lavandera, al ministro de gobierno, “me impone el deber (...) de importunar la atención de V. E. a fin de ser instruido de las primeras necesidades que reclamen una preferente atención”. A continuación advertía que “el atraso en los pagos del presupuesto hacen cada vez más y más difícil la situación de los agentes de policía para presentarse en público y contraerse a su servicio por la desnudez, tanto de los celadores de ciudad como los de extramuros, en que se encuentran”<sup>205</sup>.

Con respecto al servicio de serenos, el jefe de policía, José Gabriel Palomeque, escribía en su memoria del año 1854, que “las calamidades de la guerra porque acaba de pasar la República, impusieron la forzosa obligación de reducir el haber de los serenos”, a quienes se les abonaba “una mensualidad de 30 pesos en vez de 24 que reciben hoy retardadísimo”<sup>206</sup>.

Luego de finalizada la Guerra Grande, en mayo de 1852, la policía estaba compuesta por 18 sargentos, 4 cabos y 109 celadores, en total, 131 efectivos, sin embargo, la ciudad se había subdividido en nuevas secciones y lo mismo había acontecido en el resto del Departamento. La Ciudad Vieja y Nueva quedó dividida en 5 secciones policiales<sup>207</sup>. En 1860, el jefe de policía, Santiago Botana consideraba “insuficiente el número de ocho celadores que se deja en cada sección para las infinitas atenciones que demanda la mucha población que hoy existe en esta ciudad”<sup>208</sup>. Proponía, al ministro de gobierno, aumentar a 10 la cantidad de celadores por sección, además del sargento y el cabo. Montevideo y su campaña tenían, en 1860, 57.861 habitantes, donde el 85,6%, es decir, 49.545 pobladores habitaban la zona urbana del Departamento y el 14,4% residía en las áreas rurales<sup>209</sup>. Para 1862, los efectivos policiales de la Ciudad Vieja y Nueva Ciudad sumaban 70 celadores y los del resto del Departamento alcanzaban 99 celadores<sup>210</sup>.

---

<sup>205</sup> Departamento de Policía, 8 de marzo de 1855. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 9. Año 1855.

<sup>206</sup> Palomeque, J. G.; *Memoria presentada por el Jefe Político del Departamento de la Capital*, op. cit., p. 12

<sup>207</sup> “Lista de Revista de la fuerza efectiva de Celadores al servicio del Departamento de Policía”, 14 de mayo de 1852. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 1. Año 1852.

<sup>208</sup> Departamento de Policía, 19 de mayo de 1860. A.G.N. Policía de Montevideo. Borradores de notas. Mayo de 1860. Paquete 3.

<sup>209</sup> Pollero, Raquel; *Historia demográfica de Montevideo y su campaña (1757-1860)*, pp. 280-282. Trabajo de Tesis para acceder al Título de Doctor en Ciencias Sociales. Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales, 2013.

<sup>210</sup> Lista de revista de los individuos que componen la expresada en el mes de la fecha. Mayo de 1862. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 5. Año 1862.

Lo antes referido da cuenta de la escasez de hombres para desempeñar una multiplicidad de tareas municipales y urbanas, además, de las de seguridad pública. En enero de 1863, haciendo un repaso de las tareas desempeñadas en la Jefatura de Policía a partir de marzo de 1860, Santiago Botana reiteró un argumentó que se remontaba a la década de 1830. Para mejorar el servicio de policía era preferible disminuir el número de plazas y aumentar los sueldos. En mayo de 1860 había propuesto, en tal sentido, aumentar el salario de los celadores, que pasaron a cobrar de 15 a 20 pesos<sup>211</sup>.

En la memoria elevada al gobierno, Santiago Botana continuaba constatando lo que anteriores jefes de policía señalaban desde décadas atrás. Con respecto al armamento y cabalgadura, escribía que “tanto las policía de la capital como las de extramuros tienen al armamento en mal estado, y se hace necesario que sea cambiado por otro más nuevo”. Más adelante sostenía que “al hacerme cargo de la Jefatura encontré los policías casi a pie, pues apenas se tendrían unos treinta caballos y estos en muy mal estado”, sin embargo, “hoy hay de propiedad del Departamento más de doscientos caballos en buen estado, manteniéndose en una invernada los que no se necesitan, con un desembolso muy módico”<sup>212</sup>. En cuanto a las secciones de extramuros “debo decir que no ha sido posible organizar el servicio con tanta regularidad como el de la Capital por la gran extensión que abraza cada sección, y la dificultad que se toca en encontrar celadores capaces, por cuya razón es difícil el poderse hacer sentir la acción policial en toda su extensión a la vez”<sup>213</sup>.

Hacia fines de la década de 1860 y principios de la entrante, los jefes de policía entendían que, una verdadera reforma de la organización policial, debía comenzar “estableciendo como primera base, la moralidad que debe existir en el seno de su personal”. Por “moralidad” los jefes de policía entendían “hombres de juicio y sin vicios”. Los cambios podían comenzar, entendía el jefe de policía, José C. Bustamante en diciembre de 1868 ante la aprobación de un nuevo presupuesto, mejorando a “la clase subalterna” de la policía, aumentando los sueldos y disminuyendo el número de agentes policiales<sup>214</sup>. El ministro de gobierno, respondió autorizando la reducción del personal de policía y

---

<sup>211</sup> Jefatura Política y de Policía, enero de 1863. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Policía de Montevideo. Paquete 1. Año 1863.

<sup>212</sup> Ibid.

<sup>213</sup> Ibid.

<sup>214</sup> Carta de José C. Bustamante al ministro de gobierno, 3 de diciembre de 1868. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Diciembre de 1868. Caja nº 1.

aumentar los salarios. A título de ejemplo, el sueldo de los celadores pasó de un promedio de \$15 a \$30.

A comienzos de la década de 1870, en las 9 secciones de extramuros, el personal policial se componía de 250 hombres con 8 comisarios, sin embargo, el presupuesto de 1872, entendía el jefe de policía, “no da más que [para] 154”. “El cuerpo de serenos se compone hoy de 28 ayudantes y vigilantes, y 175 hombres, incluso la Unión y el Paso del Molino, cuya población numerosa reclamaba ese servicio nocturno. El presupuesto no concede más que 13 ayudantes y vigilantes, y 154 hombres. De consiguiente el aumento del personal es insignificante”<sup>215</sup>.

En 1875, el Departamento de Montevideo, con una población de 119.000 habitantes, estaba dividido en 17 secciones judiciales, 8 correspondían a la ciudad y 9 a extramuros. El personal comprendía 18 comisarios, 18 vigilantes y 400 agentes de calle. A su vez, el servicio de serenos abarcaba 15 secciones, 8 en la ciudad y 7 en extramuros, con un personal de 15 vigilantes y 206 serenos<sup>216</sup>.

De las descripciones de las condiciones de existencia de la policía se desprende no sólo las dificultades en alcanzar un efectivo dominio y ejercicio de la autoridad sobre el territorio del Departamento, sino la precariedad del “poder infraestructural” de la institución policial para penetrar en la vida social. La policía carecía de los medios coercitivos, tanto en hombres (escasez, inestabilidad de la tropa, etc.) como en tecnología (armas similares o en peores condiciones que la de los perseguidos, insuficientes caballos para movilizarse, etc.), para lograr ejercer un control de su área jurisdiccional<sup>217</sup>.

Si bien la policía poseía un poder infraestructural y coercitivo todavía precario, en el sentido de no ejercer un verdadero y efectivo control, vigilancia y castigo de la población, la institución tenía amplísimas atribuciones municipales y urbanas, que competían con la Junta Económico-Administrativa y que le restaba capacidad para ejercer lo que se denomina “alta policía”: la prevención y detección del delito.

---

<sup>215</sup> Departamento de Policía, 1º de julio de 1872. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Caja nº 2. Años 1871-1872.

<sup>216</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1875, Montevideo, Imprenta de “El Nacional”, 1876, p. 8.

<sup>217</sup> Mann, Michael; “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. En: *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, nº 5, noviembre de 2006, UAM-AEDRI.

## 2.4 La policía: gobierno y administración de la ciudad

Las funciones de la policía trascendían ampliamente los meros objetivos represivos del delito. Su labor estaba dirigida en un sentido moral y civilizador a la par que disciplinador del comportamiento de los habitantes de Montevideo. La policía se definía, antes que nada, por el cometido de mantener en buen orden y armonía la convivencia de los habitantes de la ciudad, por hacer viable y saludable la coexistencia entre todos, por permitir el libre desarrollo de las actividades productivas. Así definía el objetivo y la razón de ser de la policía, Luis Lamas, jefe en 1839:

La influencia de la Policía en la organización social, extendiéndose a todos las clases de la sociedad produce esa admirable armonía que debe aparecer entre el comerciante y el jornalero, el ciudadano y el extranjero; hace conocer al hombre honrado y laborioso para distinguirlo del vago o mal entretenido: presta seguridad al comerciante en sus transacciones, facilita su expedición y da nervio al comercio ese manantial fecundo de riqueza y prosperidad de las Naciones. Su mejor arreglo inspira confianza al extranjero, asegura sus derechos y excepciones al hombre útil, y tan solo a él, es que suele recurrirse para graduar el estado de civilización de un país y valorar los progresos de que sea susceptible<sup>218</sup>.

Si tomamos distintos documentos no formales provenientes del archivo de la Jefatura de Policía de Montevideo, tendremos un acercamiento más profundo de su propia función y de su representación. En 1852, el jefe de policía, advertía al gobierno que si bien las atribuciones de los comisarios fueron “las de vigilar y proceder por todos los medios al restablecimiento del orden público, y hacer observar y cumplir las Leyes y demás disposiciones vigentes de la autoridad”, debido “a la falta de un Reglamento de Policía que detallase todas las atribuciones de sus dependientes”, “la Policía se encuentra constantemente en mil otros que no están previstos ni por las instrucciones ni aun por las mismas leyes ni disposiciones vigentes de la autoridad”<sup>219</sup>.

Santiago Botana, en la memoria elevada al gobierno en 1863, utilizó una metáfora muy singular para definir la labor de la policía: “La Policía, hoy día, permítaseme emplear una figura, es una máquina compuesta de ruedas combinadas en sus movimientos, que si no

---

<sup>218</sup> Intendencia de Policía, 27 de noviembre de 1839. A.G.N. Policía de Montevideo (1838-1839). Caja nº 16.

<sup>219</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Policía de Montevideo. Paquete 2. Año 1852.

es perfecta al menos produce efectos regulares y prontos, no hay más que darla impulso, para producir los efectos deseados”<sup>220</sup>.

Con el nacimiento del Estado, la policía intentará crear en Montevideo y su Departamento un orden urbano civilizado en el cual la práctica policial cumplirá una tarea esencial. La policía elaboró una multiplicidad de edictos y avisos, que se reiteraron durante décadas, y se constituyeron en un verdadero corpus de normativa municipal y de gobierno de la ciudad<sup>221</sup>. El jefe de policía, José Gabriel Palomeque, en abril de 1854, como fundamento del presupuesto para el año 1855, le hacía notar al ministro de gobierno, que la importancia del cargo de jefe político era tan relevante cuanto “que debe ser considerado por sus grandes ocupaciones como la de un Ministerio”, atendiendo a “la responsabilidad que pesa sobre él y en mérito también de la decencia con que por su clase debe de presentarse”<sup>222</sup>.

Este ordenamiento municipal de herencia colonial, como en otras ciudades latinoamericanas, afectaba la vida cotidiana de toda la población y de vastos aspectos del mundo urbano. Los edictos y avisos policiales eran herederos de los “autos de buen gobierno” o “bandos del buen gobierno” coloniales producidos por el gobernador, el corregidor o teniente gobernador, los alcaldes ordinarios y el cabildo. Estos instrumentos legales se difundían por medio de afiches públicos, se aplicaban a toda la población y estaban centrados en la gestión urbana y en la regulación del orden y la seguridad de la ciudad y del espacio rural aledaño<sup>223</sup>.

La voluntad policial de estar presente en todas las vicisitudes de la vida urbana fue una característica sobresaliente, también, de las policías europeas de los siglos XVII y XVIII, y remite a lo que se denomina funciones de “baja policía”<sup>224</sup>. En contraste con la

---

<sup>220</sup> Memoria del jefe de policía, Santiago Botana, enviada al ministro de gobierno, enero de 1863. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 1. Año 1863.

<sup>221</sup> Para el caso de la ciudad de Buenos Aires, cfr. Galeano, Diego; “La ley de la policía: edictos y poder contravencional. Ciudad de Buenos Aires, siglo XIX”. En: *Revista Historia y Justicia*, Santiago de Chile, n° 6, abril de 2016.

<sup>222</sup> Departamento de Policía, 25 de abril de 1854. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 10. Año 1854.

<sup>223</sup> Cfr. Tau Anzoátegui, Víctor; *Los bandos de buen gobierno del Río de la Plata, Tucumán y Cuyo (época hispánica)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2004. Galeano, D.; “La ley de la policía”, op. cit. Casagrande, Agustín; *Los vagabundos y la justicia de Buenos Aires durante del período tardo colonial (1785-1810). Construcciones jurídicas y criminalidad*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2012, pp. 133 y ss.

<sup>224</sup> Cfr. Foucault, M.; *Seguridad, territorio, población*, pp. 355-409, op. cit., clase del 29 de marzo de 1978 y del 5 de abril de 1978.

“alta policía”, cuyo objetivo era la prevención del delito y la seguridad pública, la “baja policía” atendía asuntos tan amplios como el control de precios y medidas, la fiscalización del comercio de ganados y cueros, el ornato de la ciudad, el tránsito de carretas y carretillas, el control de la población a través de pasaportes, la edificación, la salubridad y los cementerios, entre otras tantas problemáticas que permitieran la vida en la ciudad. A pesar de la existencia de la Junta Económico-Administrativa, organismo encargado del gobierno municipal, la policía llevó adelante, hasta las décadas de 1890, varias competencias urbanas<sup>225</sup>.

Estas extensas funciones de carácter urbano, municipales y sanitarias remiten al concepto de “ciencia de la policía” abordado por Foucault, entre otros autores, para el caso de las policías europeas. Foucault señala que existía en el siglo XVIII europeo una *función de policía* que ejercía el Estado, una técnica de gobierno, más que una institución propiamente policial. Esta función policial conformaba un conjunto de mecanismos y tecnologías, por las que se ejercía la gestión y administración de la ciudad<sup>226</sup>.

En Montevideo, la policía como institución y la “ciencia de la policía” como doctrina estaban unidas. Estamos en presencia de una policía que pretendía hallarse omnipresente sobre el cuerpo social. La “minimización” de sus cometidos, según expresión de Máximo Sozzo, dirigidos a la prevención, detección e investigación de los delitos, un proceso que atravesaron las policías europeas en el pasaje del siglo XVIII al XIX pautado por el proyecto liberal, recién comenzó en Uruguay hacia fines del siglo XIX y principios del XX<sup>227</sup>. Para dar cuenta de la vastedad de asuntos atendidos por los

---

<sup>225</sup> Para el caso de la ciudad de Buenos Aires y la campaña, véase Rico, Alejandra; *Policías, soldados y vecinos. Las funciones policiales entre las reformas rivadavianas y la caída del régimen rosista*. Universidad Nacional de Luján. Tesis de maestría. 2008. Diego Galeano sostiene que en la ciudad de Buenos Aires, a partir de las reformas rivadavianas, alta y baja policía quedaron a cargo del Departamento General de Policía debido a la ausencia de autoridad municipal. Galeano, D.; “En nombre de la seguridad”, op. cit., p. 116.

<sup>226</sup> Foucault, M.; *Omnes et singulatim: hacia una crítica de la razón política*, pp. 197 y ss. En: Foucault, M.; *La vida de los hombres infames*, op. cit. Máximo Sozzo realiza un análisis de las concepciones foucaultianas de policía y biopoder en *Policía, gobierno y racionalidad. Exploraciones de Michel Foucault*, pp. 225-264. En: Sozzo, M.; *Inseguridad, prevención y policía*, Quito, Flacso, 2008. Con respecto al concepto de “policía” y sus trayectorias en sus versiones alemana, inglesa, francesa y española, véase, Galeano, D.; *Escritores, detectives y archivista*, op. cit., pp. 21 y ss. Galeano, D.; “En nombre de la seguridad”, op. cit. Sánchez León, Pablo; “Ordenar la civilización: semántica del concepto de Policía en los orígenes de la Ilustración Española”. En: *Política y Sociedad*, Madrid, vol. 42, n° 3, 2005. Fraile, Pedro; *Administración urbana y gobierno en la Ciencia de Policía española*. En: Galeano, D.; Kaminsky, G. (coordinadores); *Mirada (de) uniforme*, op. cit.

<sup>227</sup> Sozzo, M.; *Usos de la violencia y construcción de la actividad policial en la Argentina*, p. 229. En: Gayol, S.; Kessler, G.; *Violencias, delitos y justicias*, op. cit. Galeano, D.; “En nombre de la seguridad”, op. cit.

celadores montevideanos, se pasa a describir y a explicar las innumerables atribuciones y prácticas policiales que chocaron, pugnaron y ocultaron, por casi medio siglo, a las competencias de la Junta Económico-Administrativa.

I. El jefe de policía tenía intervención y poder de decisión en otras reparticiones del Estado. Los jefes de policía tenían facultado por ley del 1º de marzo de 1831 “asistir a las sesiones de las Juntas Económico-Administrativas, conferenciar con ellas sobre los objetos de su instituto, sin tener voto en sus deliberaciones, proponerles lo que tengan a bien, y encargarse de la ejecución de lo que ellas acordasen”<sup>228</sup>. A su vez, el decreto del 29 de noviembre de 1858, establecía que “aunque las escuelas públicas se hallan bajo la inmediata inspección de la J.E.A. es del resorte de los jefes políticos ejercer la superintendencia en los establecimientos, como todos los que de cualquier otra clase se hallen dentro de los límites de su jurisdicción”<sup>229</sup>.

A su vez, el jefe de policía era miembro, según decreto de enero de 1836, de la Junta de Higiene Pública y, por ende, tomaba decisiones sobre la salubridad de la ciudad a la par que los médicos<sup>230</sup>. Sin embargo, a partir de 1838, un nuevo Reglamento General de Policía Sanitaria, excluyó al jefe de policía como integrante de la Junta de Higiene Pública, quedando formada únicamente por médicos. El artículo 6 establecía la existencia de un médico de policía, que dependía de la Junta, encargado de comunicar la aparición de enfermedades epidémicas, administrar la vacuna antivariólica, practicar la autopsia de los cadáveres que mueren repentinamente y el reconocimiento de heridas. La policía tuvo, además, una injerencia importante en las Juntas de Sanidad de los puertos. En el caso de Montevideo, la Junta de Sanidad estaba formada por el capitán del puerto (presidente), el médico de sanidad y el jefe de policía<sup>231</sup>.

---

<sup>228</sup> “POLICÍA. Reglamento para los Jefes Políticos y de Policía Departamentales y sus Tenientes”, p. 40. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 1, op. cit.

<sup>229</sup> “Disposiciones Generales. Decreto de Noviembre 29 de 1858”, p. 4. Disposiciones policiales. Extracto de las Leyes y Edictos vigentes en la República Oriental del Uruguay en 1861. Refrendado por el Jefe Político de la Capital D. Santiago Botana.

<sup>230</sup> “HIGIENE PÚBLICA. Reglamentación de las funciones de la Junta de Higiene Pública”, pp. 113-114. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena C.; *Compilación de leyes*, op. cit., tomo II (1835-1843).

<sup>231</sup> Reglamento General de Policía Sanitaria sancionado por las Honorables Cámaras, Montevideo, Imprenta del Universal, 1838. Sección 2ª, artículo 37 “De las Juntas de Sanidad de los Puertos del Estado”, p. 10.

II. La policía tenía la potestad de aplicar multas sobre las infracciones de sus mandatos, reglamentos y edictos: por vender leche adulterada, por depositar bultos en la vereda, por obstruir el tránsito, por rodar pipas sobre las aceras, por arrojar aguas sucias a la calle, por cargar cuchillo, etc. Las sanciones más elevadas, las de 25 pesos, se impusieron a los dueños de pulperías y cafés que admitían juegos de naipes; a los que construían casillas sin licencia; por edificar sin permiso policial y por comprar prendas robadas a hijos de familia, a militares o “personas de color”<sup>232</sup>.

Todavía hacia mediados de la década de 1890, la policía percibía unos cuantiosos ingresos por concepto de las multas impuestas, lo que otorgaba a los comisarios un importante poder correccional y una evidente potestad de instaurar un orden urbano. Entre innumerables causas de multas (“animales sin pastor”, “galopar”, “castigar a las bestias por la cabeza”, “animales sueltos”, “no llevar la derecha”, “tener bultos en la vereda”, “por no tener guía”, etc.), las que produjeron mayores ingresos en 1875 fueron las que multaron por “escándalo” (\$1.744), “uso de armas” (\$1.600) y “tener jugada de blanca y negra” (\$850) y “galopar” (\$528)<sup>233</sup>.

III. El Departamento de Policía percibía numerosas rentas por conceptos de impuestos. En este territorio fiscal fue donde se trabó uno de los tantos conflictos con la Junta municipal. La policía cobraba un impuesto por los pasaportes que expedía para el ingreso y salida del Departamento de Montevideo y por los pasaportes para el exterior del país. Recaudaba rentas por la venta de nichos del cementerio, por el derecho de rodados, por las marcas, percibía impuestos en los Corrales y Tabladas por las ventas de ganado y por el alquiler de los puestos en el Mercado Central, entre otros.

En las décadas de 1850 y 1860, varias de las anteriores rentas habían sido desligadas de la policía y entregadas por contrato a empresarios particulares, como el Barón de Mauá, y a la Junta capitalina. El jefe de policía, Francisco Lecocq, le advertía al ministro de gobierno, sobre “el estado de dislocación en que se hallan diversas rentas que pertenecen al

---

<sup>232</sup> “Pago de Multas”, pp. 17-18. Disposiciones policiales. op. cit.

<sup>233</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1875, op. cit. Cuadro demostrativo de las multas impuestas y su producto en el año 1875. Anexo nº 5.



ramo de policía, tanto en su destino y aplicación como en cuanto a los medios de recaudarse, se hace imposible el verdadero servicio de la policía”. Exigía “el sometimiento único y absoluto bajo la dependencia de esta Jefatura, de la recaudación y administración de las rentas que van a mencionarse”. A continuación, señalaba que se había segregado de la policía el impuesto que pagan los carruajes para agregarlo al impuesto de las patentes de giro; también se le quitó a la policía la renta de la Tablada y Corrales, “formando una anómala Administración especial, si carácter legítimo”; “la renta de mercados” también fue segregada de la policía, “constituyendo otra administración separada e independiente de la Jefatura de Policía, en relación directa con la Tesorería General”. El jefe de policía, finalizaba la carta advirtiéndole que “de este estado de cosas resulta que la policía del Departamento de la capital carece absolutamente de todas las rentas que antes eran de su especialidad, y mediante la administración de los cuales podía inmediatamente atender a los objetos de su institución”. Exigía al ministro, “el cese inmediato de todas esas administraciones parciales, y la reversión a la caja de policía de todos los fondos que los ramos antes mencionados producen”<sup>234</sup>.

En octubre de 1856, el jefe de policía, Luis de Herrera volvió a insistir acerca de la restitución a la policía de la percepción de los impuestos antes referidos. Principalmente, solicitaba la reversión del derecho de rodados que se le había entregado en concesión al empresario brasileño Barón de Mauá. “Sólo con el aumento o restitución más propiamente dicho, de las rentas a la policía podrá ella atender a la compostura de calles, caminos, pantanos y otras mejoras de primera necesidad que continuamente se le exigen”<sup>235</sup>.

En 1860, cuando las funciones y atribuciones de la Junta Económico-Administrativa habían comenzado a expandirse, el jefe de policía, Pedro Pablo Bermúdez, advertía acerca de las rentas que “las mejores y seguras han pasado a la J. E. Administrativa. La carencia de recursos coloca a esta Jefatura en la tristísima situación de renunciar a varias mejoras materiales que ella podría realizar fácilmente, si es que tuviese rentas bastantes a su disposición”<sup>236</sup>.

---

<sup>234</sup> Departamento de Policía, 2 de octubre de 1855. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 9. Año 1855.

<sup>235</sup> Departamento de Policía, 11 de octubre de 1856. A.G.N. Policía de Montevideo. Legajo n°8. Paquete 8. Año 1862.

<sup>236</sup> Resumen breve de los principales trabajos realizados en el Departamento de la Capital por su Jefe Político y de Policía, Teniente Coronel D. Pedro Bermúdez, Montevideo, Imprenta de “La República”, 1860, pp. 4-5.

IV. La policía reglamentaba el mercado de bienes de primera necesidad: fijaba precios; ejercía la vigilancia sobre las pesas, romanas y medidas; controlaba la elaboración y distribución de ciertos productos, como el pan y las harinas; fiscalizaba la venta de carne y de leche y el abastecimiento de agua. Controlaba, también, la importación y la calidad de las harinas<sup>237</sup>. Decía el jefe de policía en 1831 al respecto:

Uno de los primeros cuidados y que debe llamar la atención de la policía, es la importación de harinas y comestibles en esta ciudad, la que hasta la fecha han hecho los cargadores a su arbitrio y sin intervención alguna de este Departamento, lo que da margen a que no siendo aquéllas de buena calidad y acaso insalubres los introduzcan en la plaza con perjuicio de sus habitantes<sup>238</sup>.

Para ejercer una fiscalización de los panaderos que burlaban de continuo el peso del pan, el jefe de policía, Benito Lamas, recomendó al gobierno para terminar con los abusos, colocar “en cada establecimiento de panadería un agente de policía para cuidar el peso de pan”<sup>239</sup>. Sin embargo, en la década de 1860, en el proceso de especialización de la policía y de ceder atribuciones municipales, el jefe de policía consideraba un estorbo para las funciones policiales el control de la elaboración del pan. Las dificultades en el desempeño de esas tareas por parte de los celadores, escribía Manuel M. Aguiar, al ministro de gobierno, “son causa de desprestigio de las autoridades superiores, y de desmoralización en las inferiores”. Atendiendo a los argumentos de la policía, el gobierno resolvió, en marzo de 1866, la libre elaboración del pan<sup>240</sup>.

La policía, también, fiscalizaba el orden, el cumplimiento de los contratos y el pago del alquiler de los “cuartos” en el Mercado Nuevo (1836), instalado en la antigua Ciudadela, y se le destinó, especialmente, un comisario y un reglamento. El artículo tercero del mismo expresaba, comúnmente no respetado, que “no se permitirá puesto de carne, aves

---

<sup>237</sup> “REGLAMENTO DE POLICÍA”, p. 19. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo I, op. cit. También, durante décadas, se reiteraron los edictos sobre contraste de pesas y medidas. La recopilación de disposiciones policiales de 1861 mantenía vigente los controles sobre pesas, romanas y medidas establecidas en la ley del Reglamento de la Policía de 1827 y los cálculos sobre las proporciones que estipulaba el artículo 3º de la ley del 24 de octubre de 1829. “Contraste de pesas y medidas”, p. 19. Disposiciones policiales. op. cit.

<sup>238</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 816. Carpeta: n º 3. Asunto: Departamento de Policía, f.317. Año 1831.

<sup>239</sup> Departamento de Policía, 1º de junio de 1835. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 869. Año 1835.

<sup>240</sup> Ministerio de gobierno, 7 de setiembre de 1865. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Setiembre de 1866. Caja años 1865-1866.

y frutas fuera del mercado”<sup>241</sup>. El comisario del Mercado “es el juez que cumplirá y hará cumplir el Reglamento vigente del Establecimiento y todo contrato legal que, referente al Mercado se halle pendiente; deberá entender en toda cuestión que se suscite por compra o venta dentro del Mercado, y fallar en justicia y, con sujeción al reglamento”<sup>242</sup>. Controlaba la calidad de la carne, del pescado, frutas y verduras que se vendían en el Mercado y si el comisario “encontrase algunos en mala calidad serán inmediatamente decomisados y arrojados al mar por la primera vez”<sup>243</sup>, y en caso de reincidencia aplicaría una multa de cuatro patacones.

En 1860, el gobierno exoneró a la policía de la administración de los mercados (Mercado del Oeste o “Chico” y Mercado de Abundancia), pasando a cargo de la Junta Económico-Administrativa. En enero de 1863, la Junta se ocupó de la fiscalización del más importantes de los mercados, el Principal o Nuevo<sup>244</sup>. De ahora en más, la administración de los mismos quedaba bajo la órbita de la corporación municipal.

La policía expedía, controlaba y cobraba por las guías exigidas para el traslado de ganado en pie y cueros vacunos y caballares hacia el Departamento de Montevideo.<sup>245</sup> Fiscalizaba la venta ambulante a través de la “papeleta” que habilitaba la actividad<sup>246</sup>. Expedía las guías para los mercachifles y pulperías volantes que ingresaban al Departamento y suministraba al ministerio de gobierno el pago de la patente de los “establecimientos de comercio, manufacturas, artes o industrias de cualquier género,

---

<sup>241</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Copiador de Notas (1835-1839). Libro n° 946. Circular n° 214 (setiembre de 1837).

<sup>242</sup> Reglamento Interior de Policía. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja n° 968. Año 1846.

<sup>243</sup> Departamento de Policía, 29 de diciembre de 1855. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 4. Año 1855.

<sup>244</sup> Acuerdo del ministro de gobierno, 26 de enero de 1863. A.G.N. Policía de Montevideo. Caja n° 3. Año 1863.

<sup>245</sup> “GANADOS Y CUEROS. Requisitos para evitar la introducción y venta de los mal habidos”, p. 61. Decreto del 7 de marzo de 1838, artículo 3°. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 1, op. cit.

<sup>246</sup> Edicto del 30 de junio de 1847. Extracto de Edictos. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja n° 878. Año 1835. Los edictos sobre los vendedores ambulantes se reiteraron en las décadas siguientes: “Todas las personas que se ocupan en la venta por las calles de cualquiera clase de artículos, tendrá una papeleta, sin cuyo requisito no podrán efectuar esta ocupación. Multa 4 pesos. Junio 30 de 1847”. “Vendedores por las calles”, p. 15. Disposiciones policiales. op. cit.

sujetos al pago de patentes, especificando los que sean nuevos y dando cuenta de los que se hayan suprimido en el año”<sup>247</sup>.

V. Hasta la década de 1860, la policía implementó las políticas de salubridad y de higiene pública. Aún en la década de 1890 estaban vigentes disposiciones que establecían multas policiales de carácter municipal y de salubridad pública. Desde 1829, infinidad de edictos policiales y decretos ordenaron, con el objetivo de eliminar de la ciudad los olores pestíferos que dañaban la salud, el traslado de las caballerizas, tambos y crías de cerdos fuera de la Ciudad Vieja. Los principales focos infecciosos provenían de “la existencia en la ciudad de corrales destinados a caballerizas públicas, que es en todo tiempo incompatible con las reglas de higiene y con las de buena policía”<sup>248</sup>.

La policía realizó, hasta 1857, año de la epidemia de fiebre amarilla, la inspección sanitaria de los conventillos, Hospital de Caridad, cárcel, caballerizas y talleres. En mayo de 1857, como consecuencia de la epidemia, el gobierno creó la Comisión de Salubridad, agencia municipal encargada de la salubridad e higiene pública. La policía pasó a tener, con respecto a la salubridad urbana, un rol subsidiario y se constituyó como el brazo ejecutor de las decisiones tomadas por la Comisión que integraba, a su vez, la Junta Económico-Administrativa. La inspección de las viviendas populares, de los mercados y del análisis químico de los consumos los realizaba la Comisión de Salubridad que integraba, a su vez, la J.E.A., y las medidas las ejecutaba la policía. En noviembre de 1876, el director de Salubridad Pública, Pedro E. Bauzá, le solicitaba al jefe de policía “la revisión de un día dado, de los vinos que expenden al público las casas al por menor, y que sin duda alguna producen enfermedades. Para llevarla a término, tengo a mi disposición al químico Sr. Powal pero necesito del auxilio de policía a fin de hacerla efectiva”<sup>249</sup>.

Sin embargo, todavía hacia fines del siglo XIX, la policía de Montevideo continuaba realizando una antigua labor que se remontaba a los tiempos coloniales: la matanza de perros en la calle, lo que demuestra la lenta modernización de esta agencia

---

<sup>247</sup> “ESTADÍSTICA”, p. 81. Decreto del 21 de diciembre de 1852, artículo 15. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 1, op. cit.

<sup>248</sup> *El Universal*; “Editorial”, 18 de octubre, 1832, p. 3.

<sup>249</sup> Dirección de Salubridad Pública, 10 de noviembre de 1876, p. 11. Memoria de las reparticiones de salubridad, cementerios y patentes de rodados por 1876 presentada a la corporación municipal por el director de esos ramos, Montevideo, Imprenta Comercial, 1877.

estatal. El inspector de policías de la capital hacía “notar los inconvenientes que ofrece a la moral y buen servicio policial el cometer a los guardias civiles la matanza de perros, cuyo servicio cree debe estar a cargo de la municipalidad, como sucede en casi todas las ciudades de Europa y América, donde sucede que las atribuciones públicas están bien deslindadas, y por ser ello una verdadera cuestión de higiene”<sup>250</sup>. Por fin, en setiembre de 1892, la Junta de la capital se encargó de la recogida y matanzas de perros.

VI. El Departamento de Policía se atribuyó competencias sobre el control de la natalidad y la mortalidad, y obligó a los médicos a entregar a la policía un certificado señalando las causas de muerte del individuo. Esto permitiría a la policía tener “un cuidado especial en indagar en los casos en que no haya precedido asistencia de facultativo, qué personas han intervenido, o qué medidas se han empleado durante la enfermedad del sujeto”. De este modo, se conseguiría “reunir los elementos de una estadística médica en el país”<sup>251</sup>.

Una vez constado el fallecimiento de la persona, el médico daba un “parte firmado a la Policía clasificando la enfermedad de que fallecen los individuos”. Si fuese por escarlatina, cólera u otra enfermedad contagiosa, la policía procedía “inmediatamente a usar fumigaciones desinfectantes en las habitaciones que esto suceda”. A su vez, los cadáveres no podían depositarse en la Iglesia Matriz y pasaban directamente de la casa mortuoria a su enterramiento<sup>252</sup>.

Los médicos estaban obligados, a partir de marzo de 1836, “a remitir a la Oficina del Departamento [de Policía] la relación circunstanciada de los individuos que mueren bajo su inmediata asistencia, con especificación de su enfermedad (....) De este modo se conseguirían dos grandes objetos: el 1º es reunir los elementos de una estadística médica en el País; y el 2º, ponerse la Junta [Médica] en aptitud de poder contener los avances de una multitud de charlatanes”<sup>253</sup>.

A su vez, por decreto de 12 de junio de 1850, el gobierno ordenó por su artículo 5º que: “Todos los jefes de familia serán obligados a dar parte al teniente alcalde de sus respectivas manzanas, de los nacimientos que hubieren en sus casas, en el término de tres

---

<sup>250</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Diciembre 1891. Caja nº 1. Años 1890-1891.

<sup>251</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 882. Año 1836.

<sup>252</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 888. Año 1836.

<sup>253</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 882. Año 1836.

días, expresando por escrito el sexo y el día en que nació”. El artículo 7º señalaba que: “Tanto las notas de muertes como de nacimiento serán remitidas por el teniente alcalde al Departamento de Policía, lo que pasará cada quince días, estos conocimientos a la Junta de Higiene Pública”<sup>254</sup>.

No sólo la Iglesia realizó un registro de las defunciones. La policía, también, tuvo a su cargo la fiscalización de la propiedad de los sepulcros del cementerio. El artículo 4º del reglamento del 10 de octubre de 1835 para el Nuevo Cementerio, señalaba que la policía debía entregar la constancia por medio de un documento que acreditaba la propiedad de los nichos<sup>255</sup>. Sin embargo, desde la temprana fecha de 1838, la policía entendía que el entierro y registro de los difuntos y los nichos era una tarea municipal que debía cumplir la Junta Económico-Administrativa. El oficial 1º de policía, Juan Manuel de la Sota, en carta al ministro de gobierno, señalaba que la policía había puesto en orden el Registro de Propiedades de Sepulcros y “preparados estos trabajos podrían remitirse a la Comisión de Cementerio para que ella entre en el ejercicio de sus funciones municipales”, pues “las atribuciones municipales de esta Corporación comprenden la intervención en los Cementerios; y no habiendo por la Constitución más cuerpo municipal que la J.E.A. es muy dable que la Comisión de Cementerio le pertenezca”<sup>256</sup>.

En octubre de 1852, se creó expresamente un Registro Necrológico en la Oficina Central de Policía, donde los deudos, antes de enterrar el cadáver, debían inscribir con “precisión el nombre del cadáver, su nacionalidad, edad, estado, profesión o ejercicio que haya tenido, y el lugar de su residencia, en donde dejó de existir”. Luego de realizada la inscripción, la policía “expedirá la papeleta con el número que corresponda a la partida anotada en el registro, a fin de que pueda ser admitido en el cementerio”. Al encargado del cementerio público se le notificaba que a fines de cada mes “debe Usted remitir a este

---

<sup>254</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 983. Año 1850.

<sup>255</sup> La constancia decía:

“Dn. Jaime Illa y Viamonte  
Jefe Político y de Policía de la Capital.

(...)

declara la propiedad del Sepulcro número.....a favor de D. .... sus herederos y sucesores o quien les represente (...) Por tanto el presente Documento que se les otorga es el bastante para acreditar la posesión al nicho indicado, cuya constancia se halla en el día de la fecha a f. .... del libro competente que se lleva en la oficina de Policía de este Departamento” (...). (A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 901. Año 1837).

<sup>256</sup> Carta del oficial 1º de policía, Juan Manuel de la Sota al ministro de gobierno, 4 de enero de 1838. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 904. Año 1838.

Departamento un estado de la mortalidad mensual con arreglo a las papeletas y con expresión de la fecha en que se haya depositado el cadáver y el número de la papeleta que Usted haya recibido” de manera de contrastar con el Registro Necrológico de la policía<sup>257</sup>.

Hasta 1858, la policía administró los cementerios, que por decreto del 30 de junio de 1858, pasaron a estar bajo administración de la J.E.A., por ser una tarea de carácter municipal, “y conveniente a la vez”, para “simplificar el despacho de las Oficinas de Policía del Estado”<sup>258</sup>.

VII. El tránsito y la circulación por la ciudad, también, fueron atribuciones policiales. Controlaba y fiscalizaba la circulación de carruajes, carretillas y carretas. Numerosos edictos dispusieron que “los rodados de cualesquiera clase que sean tendrán cuidado siempre que transiten por las calles de la capital, de ocupar el centro y no de ir nunca dos a la par”. “Las carretas con bueyes, solo podrán entrar a la antigua ciudad con dos yuntas”. “Ninguna carretilla que descargue, podrá obstruir la vereda ni la calle por más tiempo que el preciso para entrar los objetos que conduzca a la casa que los reciba”<sup>259</sup>. La capacidad de carga de las carretillas estaba regulada en “12 bolsas de sal por viaje, 25 de carne salada, 25 cueros salados, 50 cueros secos, 2 fardos de lana o crin, 1 de cueros de bagual, 8 barricas de harinas, 6 de azúcar, 20 rollos de tabaco, 800 astillas de leña del país, 60 arrobas de yerba, o cualquier otra carga sirviendo esto de regla para cargar pipas y otros cascos con líquidos”<sup>260</sup>.

También, en la jurisdicción del tránsito público, a partir de mediados de la década de 1870, la policía operó como auxiliar del municipio. Al entrar en vigencia el Reglamento de Vialidad y el Reglamento de Tranvías, redactado por la Junta capitalina, la policía adquirió un rol subsidiario, encargada de hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones e imponer las multas.

---

<sup>257</sup> Departamento de Policía, 29 de octubre de 1852. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 9. Año 1852.

<sup>258</sup> Cementerios públicos, p. 3. Memoria de la Junta Económico-Administrativa del Departamento de Montevideo correspondiente a los años 1858, 1859 y 1860, Montevideo, Imprenta de Dermidio de María, s/f.

<sup>259</sup> “Transito público. Carruajes. 24 de diciembre de 1859”, p. 12. Disposiciones policiales. op. cit.

<sup>260</sup> Edicto del 17 de agosto de 1845. Extracto de Edictos. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja n° 878. Año 1835.

VIII. La policía se encargó no sólo de mantener el orden y vigilar a los espectadores durante las corridas de toros, obras teatrales, circos, etc., sino que fiscalizó que la función se desarrollara según el programa publicitado previamente. Era deber del comisario “tener siempre consigo el anuncio de la función; e ínterin ésta no podrá salir del Teatro el comisario de servicio”<sup>261</sup>. El Reglamento Interino de Policía de 1846 decía que “el público tiene el derecho de solicitar de la autoridad competente el cumplimiento de lo que se haya anunciado verificar en la función, y en este caso siendo justo su reclamo el comisario se apersonará o mandará inmediatamente al director de la escena el cumplimiento de lo anunciad”<sup>262</sup>.

A partir de 1859 comenzó a regir el “Reglamento censorio para el Teatro Dramático”, que fue “sometido antes a la consideración del Señor Jefe Político y de Policía, y con las modificaciones o mejoras por él dictadas”. El artículo primero del reglamento indicaba que “no podrá representarse en el Teatro ninguna pieza de declamación o canto, en castellano, sin la previa aprobación firmada del Censor. (...) Y la Policía no expedirá el permiso (que es obligatorio) para ninguna exhibición de esa clase, sin presentarse la aprobación firmada del censor”<sup>263</sup>.

La policía hacía las veces de juez en las corridas de toros. Frente a las reiteradas quejas, y para evitar los disturbios, controversias y repetidos insultos que en las corridas de toros se suscitaban, la policía elaboró el 18 de marzo de 1835 un Reglamento provisorio para la Plaza de Toros. El reglamento estipulaba las obligaciones que debían cumplir los empresarios, los lidiadores y la conducta a la que debía sujetarse el público<sup>264</sup>.

Sin embargo, décadas después, en el proceso de especialización como agencia de seguridad, los jefes de policía consideraron inapropiado que una de las atribuciones fuese fiscalizar el desarrollo de la obra teatral o el cumplimiento de las leyes tauromáquicas, conocimientos que las autoridades policiales admitían que sus agentes no poseían. Exponer a los agentes policiales como jueces en la lidia de toros propiciaba, entendía el jefe de policía, el desprestigio de la institución, ante el público, que en general se

---

<sup>261</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Reglamento Interino de Policía. Caja nº 968. Año 1846.

<sup>262</sup> Ibid.

<sup>263</sup> Reglamento censorio para el Teatro Dramático. A.G.N. Paquete 2. Año 1859.

<sup>264</sup> *El Universal*; “Reglamento provisorio para la Plaza de Toros”, 23 de marzo, 1835, p. 3.



mostraba en desacuerdo con el desarrollo de la corrida y con el fallo del juez-policía. En diciembre de 1873, una elocuente carta enviada por el jefe de policía, Enrique Pereda, al ministro de gobierno, afirmaba que el edicto que reglamentaba las corridas de toros “adolece a juicio del infrascripto del grave defecto de atribuirle a la policía una intervención impropia de su carácter y que supone conocimientos especiales”. Un agente de policía, entendía, no pudo presidir el espectáculo y desempeñar “las funciones de Juez infalible”. El jefe de policía proponía “modificar el reglamento vigente limitando el papel de la Policía a guardar el orden en la misma forma que en los teatros”. “En cuanto a la dirección artística del espectáculo, sobre diversos lances de lidia y la operación de la calidad de los animales, la Jefatura indica a V. E. la conveniencia de atribuir esa tarea a los empresarios”<sup>265</sup>.

El fiscal de gobierno, Alfredo Vásquez Acevedo, aprobó lo solicitado por el jefe de policía, entendiendo que la policía debía limitar “su acción a guardar el orden público”. Aunque la argumentación del fiscal no era del tono pragmático como la del jefe de policía. El fiscal opinaba que “la intervención que se da a la policía en las funciones de toros no sólo es impropia, sino inmoral, porque supone de parte de la autoridad pública la sanción y la aprobación de un espectáculos completamente bárbaro”<sup>266</sup>. El gobierno aceptó lo expuesto por el fiscal y en marzo de 1874 la policía dejó de intervenir como juez en la plaza de toros.

Este largo proceso de deslinde de las jurisdicciones policiales y municipales, que comenzó a fines de la década de 1850 y principios de 1860, tuvo como protagonista un episodio en particular, la propagación de la fiebre amarilla en 1857, que interpeló a la corporación municipal y puso en evidencia la superposición de las atribuciones de la policía, la Junta de Higiene Pública y la Junta Económico-Administrativa.

La fiebre amarilla de 1857 y la epidemia de cólera de 1865 jugaron un rol decisivo en el proceso de retiro de la policía de los asuntos urbanos y de la higiene pública y un avance, en ese territorio, de los médicos y de la corporación municipal. De hecho, la configuración institucional de un verdadero poder municipal comenzó con la expansión de

---

<sup>265</sup> Carta del jefe de policía, Enrique Pereda, al ministro de gobierno, Saturnino Álvarez, 13 de diciembre de 1873. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Julio-diciembre de 1873. Caja nº 3.

<sup>266</sup> Vista del fiscal Alfredo Vásquez Acevedo, 21 de febrero de 1874. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Julio-diciembre de 1873. Caja nº 3.

las epidemias que asolaron la ciudad y demandaron la intervención de los poderes públicos. Una posterior legislación municipal a esos hechos, ratificó y consolidó la autonomía municipal con una jurisdicción y esfera de acción propia. A su vez, la policía, hacia fines del siglo XIX, pugnó por modernizar su gestión deslindando de sus atribuciones las funciones municipales y urbanas, que como institución abocada a la prevención del delito y a la seguridad pública, no lo le correspondían.

## **2.5 La Junta Económico-Administrativa (1830-1857): marco institucional e imprecisión de sus atribuciones**

La Junta fue la heredera de los cabildos coloniales que desempeñaron sus funciones hasta el 1º de enero de 1827. Por ley del 6 de octubre de 1826 fueron suprimidos, sin embargo, debido a la perduración del dominio brasileño sobre la provincia, los cabildos de Montevideo y Colonia del Sacramento continuaron sus funciones hasta el 28 de enero de 1829.

La Legislatura de la Provincia Oriental aprobó, el 19 de marzo de 1827, la Constitución argentina de 1826 la que, a pesar de tener una vigencia efímera, rigió en el área municipal de los Departamentos del interior, aunque no en Montevideo por hallarse bajo ocupación brasileña. Los cabildos fueron sustituidos por los Concejos de Administración establecidos en la sección VII del capítulo III de la Constitución argentina, que luego se incorporarían a la Constitución uruguaya de 1830 como Juntas Económico-Administrativas<sup>267</sup>.

Los Concejos de Administración se constituyeron por la ley de 6 de diciembre de 1827, tenían funciones de carácter municipal y de administración de justicia a nivel de los Departamentos y estaban integrados por un alcalde ordinario, un defensor de pobres y menores y un agente fiscal del crimen<sup>268</sup>. El Reglamento Provisorio de Administración de Justicia del 10 de agosto de 1829 estableció el cese de los Concejos de Administración en todo el Estado, los que fueron reemplazados por las Juntas Económico-Administrativas

---

<sup>267</sup> De Pena, Carlos M<sup>a</sup>; *Estudios Administrativos. La Administración local en el Uruguay*, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, 1899, p. 29 y ss.

<sup>268</sup> Barbot, Raúl; *Autonomía municipal. Antecedentes nacionales, anotaciones y concordancias*, Montevideo, Talleres Gráficos “Casa A. Barreiro y Ramos” S. A., 1925, p. 9. El escribano Barbot, actuario del Juzgado Letrado Departamental de Colonia en la década de 1920, señala que “en el valioso archivo del Juzgado Letrado de Colonia, hemos podido comprobar que esos Concejos se llegaron a constituir. (Legajo N° 2, correspondiente al año 1828)”.

“elegidas en la forma que se expresará en la ley de que se ocupará urgentemente la Asamblea”<sup>269</sup>. Algunos autores advierten que no existió gobierno municipal en Montevideo hasta el 14 de octubre de 1830, cuando fue electa e instalada la primera Junta Económico-Administrativa creada por la Constitución de 1830<sup>270</sup>. Por ley del 30 de marzo de 1830, se estableció, considerando la población del Departamento de Montevideo, que la Junta estaría compuesta por 7 miembros. En 1836, por ley del 23 de abril, la Junta pasó a tener 9 miembros<sup>271</sup>.

Las Juntas Económico-Administrativas fueron creadas por la Constitución de 1830, donde los artículos 122 y el 129 señalaban sus funciones y organización. Como ya se ha visto, en cada Departamento en que estaba dividido el país, existía un jefe político y de policía, agente del Poder Ejecutivo, y una Junta Económico-Administrativa. Según Carlos M<sup>a</sup> de Pena esta sección de la Constitución está “tomada, casi al pie de la letra, de la Constitución argentina de 1826”<sup>272</sup>. El artículo 122 señalaba que “en los mismo pueblos cabeza de los Departamentos se establecerán Juntas, con el título de Económico-Administrativas, compuestas de ciudadanos vecinos, con propiedades raíces en sus respectivos distritos, y cuyo número, según la población, no podrá bajar de cinco ni pasar de nueve”<sup>273</sup>. Eran cargos concejiles, sin sueldos y duraban tres años en funciones. Entre sus miembros elegían al presidente de la Junta. A su vez, subordinaba a la Junta a la potestad del Poder Ejecutivo, ya que era éste quien dictaría el reglamento interno y quien fijaría sus cometidos (artículo 129). Las atribuciones estaban fijadas en el artículo 126: “Su principal objeto será promover la agricultura, la prosperidad y ventajas del Departamento en todos sus ramos: velar así sobre la educación primaria, como sobre la conservación de los derechos individuales; y proponer a la Legislatura y al Gobierno todas las mejoras que juzgaren necesarias o útiles”<sup>274</sup>.

---

<sup>269</sup> Artículo 68 del Reglamento Provisorio de Administración de Justicia para todo el Estado Oriental del Uruguay. Sancionada el 10 de Agosto de 1829 por la H. Asamblea G. C. y L., Montevideo, Imprenta de la Caridad, 1829.

<sup>270</sup> Petit Muñoz, Eugenio; Cheroni, Alción; *Tablas cronológicas del gobierno departamental de Montevideo 1830-1966*, Montevideo, Junta Departamental de Montevideo, 1966, p. 12.

<sup>271</sup> Intendencia Municipal de Montevideo; *La Junta Económico-Administrativa de Montevideo*, Montevideo, 1979, p. 9.

<sup>272</sup> De Pena, C. M<sup>a</sup>; *Estudios Administrativos. La Administración local en el Uruguay*, op. cit., p. 31.

<sup>273</sup> Sección X, capítulo II, artículo 122, *Constitución de la República Oriental del Uruguay del año 1830*, op. cit., p. 95.

<sup>274</sup> Sección X, capítulo II, artículo 126, *Ibid.*, p. 96.

Es de destacar que el problema de la autonomía municipal y de la modernización de la gestión de la J.E.A. saltó a la palestra pública y en los ámbitos académicos del derecho en la década de 1880, cuando el municipio de Montevideo se estaba consolidando como gobierno autónomo. En esta década numerosas obras jurídicas y tesis para optar al grado de doctor en Jurisprudencia analizaron el tema de la administración municipal. Estos juristas e historiadores del derecho han coincidido en señalar que las atribuciones de la Junta “son demasiado generales” y “consignadas de una forma ambigua” (Carlos María de Pena)<sup>275</sup>. Varios autores pusieron énfasis en su dependencia del Poder Ejecutivo: “los cuerpos municipales carecen de vida propia y se encuentran sometidos al tutelaje del gobierno central”, y “los vicios de que adolece el gobierno interno de los departamentos, revelan que nuestra Constitución no ha querido reconocer la independencia de las localidades” (Eduardo Acevedo)<sup>276</sup>. En esta misma línea argumental, Manuel José Devicenzi en su tesis para optar al grado de doctor en Jurisprudencia (1887) entendía que “al lado de estas débiles autoridades administrativas locales, se levantan los Jefes Políticos y de Policía, agentes del Poder Ejecutivo, con múltiples atribuciones (...) Dichos funcionarios tienen un poder formidable, como se revela en el cometido constitucional; con facultades políticas y policiales, representan al Poder Ejecutivo, el cual (...) tiene subordinados a las Juntas Económico-Administrativas”<sup>277</sup>. A su vez, Leopoldo Mendoza y Durán, en su tesis, ha señalado que el hecho de carecer de una de “sus principales atribuciones, la de formar sus presupuestos y la de hacer su inversión, siendo esta última atribución una de las más importantes y que más importa a su independencia. Sin esta prerrogativa las Juntas se hallarán siempre bajo la dependencia del poder central”<sup>278</sup>.

Pedro Bauzá tuvo, en 1886, una opinión original y diferente que se distanciaba de las anteriores tesis. Sostenía que los constituyentes reconocieron en la Junta un verdadero poder municipal y que posteriores proyectos de leyes intentaron consagrar esas funciones municipales. Escribe Bauzá que “quisieron cuando menos, y esto parece indiscutible, que

---

<sup>275</sup> De Pena, C. M<sup>a</sup>; *Estudios Administrativos*, op. cit., p.31. De Pena advierte que: “hay una gran vaguedad en la Constitución uruguaya; la hay también en algunos artículos de la Constitución argentina” (p. 31).

<sup>276</sup> Acevedo, Eduardo; *El gobierno municipal*. Tesis presentada para optar al grado de doctor en Jurisprudencia, Montevideo, Tipografía de El Bien Público, 1881, p. 24 y p. 42.

<sup>277</sup> Devicenzi, Manuel José; *El régimen municipal*. Tesis para optar al grado de doctor en Jurisprudencia, Montevideo, Imprenta “El Siglo Ilustrado”, de Turenne, Varzi y C<sup>a</sup>, 1887, p. 79.

<sup>278</sup> Mendoza y Durán, Leopoldo; *El régimen municipal*. Tesis para optar el grado de doctor en Jurisprudencia, Montevideo, Imprenta y encuadernación de Rius y Becchi, 1883, pp. 37-38.

las Juntas alcanzaran cierta preeminencia que en el correr de los tiempos les ha sido desconocida”<sup>279</sup>. Para demostrar las intenciones de los constituyentes, Bauzá transcribe en su obra *Gobiernos Interiores*, el proyecto de Ley Orgánica para las Juntas Económico-Administrativas elaborado por el senador Solano García en 1836, quien había sido anteriormente miembro de la Asamblea Constituyente<sup>280</sup>. El proyecto presentado en el Senado planteaba una organización de la administración municipal donde la policía y el jefe político pasaban a estar bajo la órbita de la Junta. El proyecto no se convirtió en ley, pero desde los inicios de la creación del Estado, advierte Pedro Bauzá, estuvo presente la intención de delimitar las funciones municipales y deslindarlas de las policiales.

En la tradición de la historia del derecho, reconocidos juristas, como Justino E. Jiménez de Aréchaga, entendían que la autonomía municipal fue inexistente, incluso en el período colonial, y que “la sola institución de los jefes políticos, agentes inmediatos del presidente de la república, es la negación de toda autonomía en el gobierno local”<sup>281</sup>.

La Junta capitalina tuvo escasas competencias, advierten distintos juristas, porque las atribuciones municipales fueron sustraídas por otras agencias estatales, como la policía y el servicio de serenos: “no sólo la Constitución no dio a los municipios una libre y amplia vida sino que, el gobierno centralizador, falseó el carácter especial de las comunas dictando decretos y leyes”, por los que le asignaban “los servicios de interés público del municipio a entidades ajenas a ellas”<sup>282</sup>. “El gobierno invadió por decreto, los límites de la competencia municipal, y entregó aquellas funciones comunales a las Jefaturas de Policía”. Cuando a fines de la década de 1850, la Junta comience a construir un espacio propio, los juristas entienden que “el traslado o transferencia de dichas funciones típicamente municipales a su respectivo órgano” fueron legalmente “verdaderas restituciones”<sup>283</sup>. Posteriormente, sus funciones fueron establecidas “con imprecisión no exenta de vaguedad, a los efectos de su aplicación”, aunque, sin embargo, “a la sombra de esta misma vaguedad e imprecisión se desenvuelve y afirma la autonomía de la institución municipal” (Isaac Ganón)<sup>284</sup>.

---

<sup>279</sup> Bauzá, Pedro E.; *Gobiernos Interiores*, Montevideo, Tipografía y Encuadernación de A. Barreiro y Ramos, 1886, pp. 30-31.

<sup>280</sup> Ibid., pp. 33 y ss.

<sup>281</sup> Jiménez de Aréchaga, Justino E.; *El Poder Ejecutivo y sus ministros*, tomo II, op. cit. p. 159.

<sup>282</sup> Barbot, R.; *Autonomía municipal*, op. cit., pp. 11-12.

<sup>283</sup> Ganón, Isaac; *Concepto y estructura del gobierno municipal en la República O. del Uruguay*, Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, 1954, p. 78.

<sup>284</sup> Ibid., p. 79.

Destacados constitucionalistas, como Héctor Gros Espiell, señalaron que la Constitución de 1830 “organizó un estado unitario y centralizado, dejando de lado toda autonomía municipal o departamental”. Las Juntas “no tenían funciones ejecutivas, sino que su autoridad se limitaba a promover, a gestionar, a propender”. Gros Espiell advierte que, en el caso de Montevideo, el gobierno departamental comenzó a crecer al margen de los textos constitucionales y “transformándose consuetudinariamente” en una verdadera administración departamental en 1891, con la aprobación del Reglamento Orgánico de la Junta de Montevideo<sup>285</sup>.

El problema de la vaguedad e imprecisión de las competencias de la Junta fue planteado por el presidente Francisco Juanicó iniciarse las sesiones en diciembre de 1830. Reivindicaba la necesidad de la creación de una ley “que deba fijar las atribuciones, deberes y facultades de las Juntas Económico-Administrativas, y la que ha de señalar los fondos y arbitrios para atender a los objetos de su instituto”<sup>286</sup>. La Junta, advertía Juanicó, era una novedad institucional en el país, “sin modelo, sin guía y sin una pauta fija que reglase con precisión y claridad el ejercicio de sus funciones, por lo mismo que se le atribuyen tan multiplicadas y vastos objetos”. La falta de deslinde de sus funciones “podría ocasionar la mayor confusión, y aún quizá competencias, siempre desagradables, con los demás ramos de la administración”, particularmente con la policía.

Como se señaló más arriba, el senador Solano García presentó el primer proyecto de ley orgánica para la Junta en junio de 1836. En la fundamentación señalaba que la “inacción en que se encuentran esos cuerpos, después de seis años de jurada la carta, depende de la falta de una ley orgánica, que detalle el modo y forma de desempeñar sus funciones y designe fondos que para esto se le aplican”<sup>287</sup>. El proyecto de ley comprendía las clásicas funciones municipales, sin embargo, lo singular y novedoso, era que a la Junta se le atribuía las funciones de policía de orden y seguridad pública, y le sustraía estas funciones al jefe político. El artículo 3º decía que “es de la atribución de las mismas todo lo relativo a la policía, que hasta ahora ha estado a cargo de los jefes políticos”. A su vez, el

---

<sup>285</sup> Gros Espiell, Héctor; *Las constituciones del Uruguay*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1956, pp. 54-55.

<sup>286</sup> Sesión del 10 de diciembre de 1830, pp. 243-244. Consejo Departamental de Montevideo. *Anales Históricos de Montevideo*, tomo I, Montevideo, 1957.

<sup>287</sup> 31ª sesión, 10 de junio de 1836, p. 463. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay. Primera Legislatura, tomo II, Montevideo, Tipografía a vapor de La España, 1882.

artículo 5º especificaba que “será peculiar de dichas Juntas el nombramiento de sus agentes subalternos para el desempeño de lo concerniente a la policía, con cargo de dar cuenta al Poder Ejecutivo para obtener su aprobación”<sup>288</sup>.

El artículo más controversial del proyecto era el tercero, por el cual se le asignaba a la Junta las funciones de policía, aunque Solano García especificó que “las atribuciones a que se refería este artículo, eran las de la baja policía, que siempre había estado afecta a los Cabildos, porque era inherente al Poder Municipal”<sup>289</sup>. La siguiente sesión del Senado se centró exclusivamente en la discusión del artículo referido a la policía. El senador Luis Eduardo Pérez advirtió que “el artículo encarga a las Juntas Económico-Administrativas todo lo concerniente a la policía que hoy está al cargo de los jefes políticos”<sup>290</sup>. Este artículo “está en contradicción con las dos leyes de policía, dictadas, la una por la Asamblea Constituyente, y la otra por las Cámaras Legislativas”. El senador cuestionaba la eficacia y práctica de una institución como la Junta, que se reunía tres o cuatro veces en el año, en cuanto a su capacidad “para que la seguridad y las propiedades de los ciudadanos estén garantidas y seguras”. Si se aprobaba el proyecto de ley con “el artículo como está”, argumentó a continuación, “resultará un desorden, pues se destruye todo lo que en este ramo está arreglado y sancionado por la práctica”<sup>291</sup>.

También la policía exigió una delimitación más precisa de sus atribuciones, las que se sobreponían y entraban en conflicto con las funciones municipales y judiciales. Como se explicará a continuación, un episodio concreto, la epidemia de fiebre amarilla que se propagó en 1857, puso en escena la pugna de poderes de distintas agencias estatales (la Jefatura de Policía, la corporación municipal y la Junta de Higiene Pública) y perfiló, hacia el futuro, una paulatina especialización de las atribuciones de cada una de ellas.

## **2.6 Redefinición de la Junta Económico-Administrativa y de las competencias urbanas (1857-1865)**

Montevideo conoció, a partir de 1829, la propagación de distintas enfermedades epidémicas, a saber: el cólera, la viruela, la escarlatina y el escorbuto. Sin embargo,

---

<sup>288</sup> Ibid.

<sup>289</sup> Ibid., p. 468.

<sup>290</sup> 32ª sesión, 11 de junio de 1836, pp. 470-471. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores, op. cit.

<sup>291</sup> Ibid.

ninguna de las que se produjeron hasta 1860, interpelaron de manera tan manifiesta la intervención del Estado en asuntos urbanos, sanitarios y asistenciales, como la fiebre amarilla que se propagó entre febrero y junio de 1857<sup>292</sup>. Según los historiadores de la medicina, “entre las epidemias que sufrió Montevideo durante el siglo XIX la de fiebre amarilla de 1857 fue la primera de esta enfermedad que ocurrió y también la más severa”<sup>293</sup>. Con respecto a las personas contagiadas y fallecidas, los datos son inexactos. La ciudad tenía, aproximadamente, 20.000 habitantes. El médico Washington Buño admite la existencia de 5.000 casos de fiebre amarilla y 2.500 muertos<sup>294</sup>. Otras fuentes, siguiendo a la poco confiable estadística policial, calculan 888 casos de fallecidos y 2.000 contagiados<sup>295</sup>. Una posición intermedia admite la existencia de 1.500 fallecidos<sup>296</sup>.

La propagación de la enfermedad, además de ser un tema sanitario que requirió la intervención de las autoridades, se convirtió en un asunto político y de pugnas jurisdiccionales. La epidemia demostró empíricamente la superposición y lucha de poderes de tres agencias estatales en torno a las atribuciones que cada una de ellas tenía en la ciudad. Un conflicto de atribuciones, que si bien tuvo su inicio con un acontecimiento puntal (la fiebre amarilla y la lucha antiepidémica), fue trascendente para la reconfiguración de las agencias estatales implicadas. La epidemia fue la oportunidad para que la policía y, principalmente, la corporación municipal, comenzaran a perfilar sus funciones y delimitar sus potestades.

El combate antiepidémico va a permitir la redefinición de las funciones de la Junta de Montevideo y será el comienzo de la especialización de sus atribuciones municipales. La

---

<sup>292</sup> Para el estudio de la epidemia de fiebre amarilla de 1857 y el rol que desempeñaron los médicos y las autoridades públicas véase Washington Buño; *Una crónica del Montevideo de 1857. La epidemia de fiebre amarilla*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1983. Jacques-André Duprey; *Crónica del mosquito. Montevideo y la epidemia de fiebre amarilla de 1857*, Montevideo, Ediciones del Bichito, 2002. El historiador de la medicina Fernando Mañé Garzón le dedica algunos capítulos en *Teodoro M. Vilardebó, 1803-1857*, al realizar la biografía del médico homónimo, quien murió como producto del contagio de la epidemia. Además, pueden consultarse estudios médicos, Adolphe Brunel; *Mémoire sur la fièvre jaune qui en 1857, a décimé la population de Montevideo*, París, Rignoux, imprimeur de la Faculté de Médecine, 1860. Emilio García Wich; *La fiebre amarilla es una enfermedad local*. Tesis de doctorado. Facultad de Medicina de Buenos Aires, 1858. Puede consultarse, también, la crónica del testigo Heraclio C. Fajardo; *Montevideo bajo el azote epidémico*, Montevideo, Imprenta del Sr. Rosete, 1857.

<sup>293</sup> Mañé Garzón, Fernando; *Teodoro M. Vilardebó, 1803-1857. Primer médico uruguayo*, Montevideo, Academia Nacional de Medicina del Uruguay, 1989, p. 220.

<sup>294</sup> Buño, W.; *Una crónica del Montevideo de 1857*. op. cit., p. 93.

<sup>295</sup> Fajardo, H.; *Montevideo bajo el azote epidémico*, op. cit. Mañé Garzón, F.; *Teodoro M. Vilardebó, 1803-1857*, op. cit., p. 222.

<sup>296</sup> Brunel; *Mémoire sur la fièvre jaune qui en 1857*, op. cit. Duprey; *Crónica del mosquito*, op. cit.



inactividad inicial de la Junta, interpeló a las propias autoridades municipales, al gobierno y a la prensa acerca de la inexistencia de un poder municipal y a rastrear la génesis y la historia de la propia Junta, sus atribuciones imprecisas y, fundamentalmente, llevó a reivindicar, por parte de los miembros de la corporación municipal y de la prensa, la aprobación de una ley de municipalidades que ampliara y especificara sus funciones<sup>297</sup>.

Hasta el momento de la propagación de la enfermedad, la única autoridad municipal con poder efectivo sobre la ciudad era la policía, la que tuvo un papel fundamental en el combate del flagelo, en la asistencia de los contagiados, en el traslado de los cadáveres y en la ejecución de las medidas sanitarias. Este protagonismo llevó a que disputara el poder sobre la ciudad, no sólo con la Junta Económico-Administrativa, sino también con otra agencia estatal con funciones urbanas, la Junta de Higiene Pública, corporación que nucleaba a los médicos. Estos criticaban la arbitrariedad con la que se conducían los celadores al trasladar a los contagiados, que “arrancan indistintamente de su lecho a los enfermos, aunque sus deudos y familias les manifiesten que tienen tratamiento facultativo”<sup>298</sup>. A la intervención de las agencias estatales, se sumaron las iniciativas privadas de las hermanas de la caridad de la Congregación de San Vicente de Paul y de la masonería a través de la Sociedad Filantrópica.

La propagación de la fiebre amarilla se constituyó en un impulso para visibilizar al municipio. Hasta este momento era una institución casi inexistente. Se reunía dos veces al año según señalaba la Constitución de 1830. No tenía una jurisdicción propia, ni tenía una ley orgánica que especificara sus funciones, ni poseía recursos específicos. Estuvo vacante

---

<sup>297</sup> Escribía *El Nacional* con respecto a la encrucijada que planteó la epidemia para el poder municipal: “La Junta Económico-Administrativa es una institución departamental, con que se tuvo en vista llenar el vacío que dejaba la supresión del poder municipal, que es en todas partes el promotor activo de las mejoras y progresos locales. Los que suprimieron los cabildos en vez de perfeccionarlos, por consideraciones puramente políticas, padecieron un grave error, cuyos malos resultados ha demostrado la experiencia. (...) El poder municipal fue suprimido por la ley, pero no por eso dejó de existir, y esas comisiones, esas asociaciones que se forman todos los días con objeto de beneficencia, de mejoras, de progresos, no son más que actos de poder municipal, ejercidos por la sociedad misma a falta de su representante municipal de que lo privó la ley. La intuición de la verdad obró, sin embargo, en el último de los legisladores y quisieron llenar el vacío, que comprendían no poder, hacer, con la creación de las Juntas Económico-Administrativas. Estas nacieron con el vicio de su origen, siendo y no siendo municipalidades dando satisfacción a la necesidad municipal con su existencia, sin poder llenarla por su deficiencia de carácter y atribuciones. Ha sido preciso que un hecho tan grave como la epidemia de Montevideo haya venido a patentizar el error de privar al país del poder municipal, para que la conciencia pública se aperciba de la acción legal de que carecen las Juntas Departamentales”. (“Necesidad de las municipalidades”, pp. 2-3. *El Nacional*, 22 de mayo de 1857).

<sup>298</sup> Departamento de Policía, 26 de marzo de 1857. A.G.N. Policía de Montevideo. Junta de Higiene Pública. Marzo de 1857. Paquete 2.

durante diez años, entre 1842 y 1852. Los miembros de la Junta que enfrentaron la epidemia habían sido electos en 1855 y apenas comenzada la epidemia, el 10 de marzo de 1857, el presidente, Juan Ramón Gómez, escribía en una nota al ministro de gobierno, acerca de la inoperancia de la institución para enfrentar la propagación del contagio.

Es altamente deplorable que las Juntas Económico-Administrativas, y principalmente la de la capital, no tengan sus facultades bien determinadas para que su acción se hiciese sentir en todo lo concerniente al bienestar de la población, su progreso moral y material. (...) Hoy las Juntas tropiezan a cada paso con dificultades que nulifican su acción o chocan con las policías, cuyas atribuciones son también mal definidas<sup>299</sup>.

En el mismo sentido se pronunció la prensa montevideana que reivindicó la pertinencia de concederle, por parte del gobierno, una ampliación y definición de las potestades de la Junta. *El Nacional* escribía al respecto de la carta antes citada, que “una de nuestras más bellas instituciones, las de las Juntas E. Administrativas no ha podido todavía llevarse a la práctica, desarrollada en toda la extensión de su misión benéfica y civilizadora”<sup>300</sup>.

También, la prensa vio la necesidad de diferenciar las funciones de la policía, de la corporación municipal y de la Junta de Higiene Pública. *El Nacional* advertía sobre “el deslinde, claro y perfecto de sus atribuciones, así como de las de la policía es también indispensable para que no abocándose la acción de ambas entidades, pueda ser ejercida libremente y sin tropiezos”<sup>301</sup>. Por otra parte, *La Nación*, advertía que “mientras no se definan sus facultades ha de complicarse el servicio administrativo, y ha de estar en competencia con el Instituto de Instrucción Pública, con la Junta de Higiene y con la policía”<sup>302</sup>. En otro artículo, el mismo periódico argumentaba a favor de la Junta, que “es evidente que ninguna de las Corporaciones auxiliares del Poder Ejecutivo tiene bien reglamentadas sus funciones, como es evidente que debe atenderse ya esa necesidad que data de más de veinte años, desde que se promulgó la Constitución del Estado en que ellas tienen su base”. En el mismo sentido, *La Nación* sostenía que “con respecto a la policía

---

<sup>299</sup> La Junta E. Administrativa del Departamento, Montevideo, marzo 10 de 1857, p. 11. La Junta E. Administrativa de Montevideo. Epidemia de 1857, Montevideo, Imprenta del Telégrafo, 1857.

<sup>300</sup> “Las Juntas E. Administrativas”, p. 2. *El Nacional*, Montevideo, 12 de marzo de 1857.

<sup>301</sup> Ibid.

<sup>302</sup> “Junta Económico Administrativa”, p. 2. *La Nación*, Montevideo, 11 de marzo de 1857.

podremos decir, que solo la práctica es su ley de procedimientos, porque todavía carece del reglamento general de policía”<sup>303</sup>.

El combate antiepidémico lanzó a la Junta, y por fuera de la normativa legal, a una actividad inusitada anteriormente: se encargó de coleccionar donativos y dineros entre los vecinos de Montevideo, del interior del país y, especialmente, realizó cuestaciones en Buenos Aires. También, creó Comisiones Auxiliares para llevar adelante las medidas sanitarias, quedando la policía, por orden del gobierno, como brazo ejecutor a disposición de la Junta. En base a estas iniciativas, el presidente de la Junta vio la ocasión para “recabar del Cuerpo Legislativo una ley de municipalidades”<sup>304</sup>.

La Junta publicó su primera memoria, *La Junta E. Administrativa de Montevideo. Epidemia de 1857*, al finalizar la epidemia. La obra era una legitimación de la labor realizada durante el flagelo y ponía de manifiesto, ante el gobierno y la opinión pública, la importancia y la necesidad de alcanzar una legislación municipal propia. La obra estaba dirigida a dar publicidad, tanto en Montevideo como en Buenos Aires, de la gestión de la Junta y de la documentación producida durante los meses que duró la epidemia.

La lucha antiepidémica y las medidas adoptadas por el jefe de policía y la Junta tuvieron, en los meses en que duró el flagelo, una ocasión propicia para saltar a la palestra pública y para rivalizar en cuanto al mejor desempeño de cada institución en torno a los elogios merecidos y los sacrificios realizados. No obstante la aprobación lograda por la policía y el municipio, el gobierno y sus ministros al huir de la ciudad, quedaron totalmente desprestigiados, consagrando así, la labor de los policías.

El miedo al contagio trastocó la vida urbana. La ciudad quedó vacía de su población, principalmente, sus clases altas se asilaron en las zonas de extramuros del Paso Molino, el Prado y La Unión. Sin embargo, no solamente huyeron las clases altas, sino también, las autoridades políticas, ministros, legisladores y, hasta, el presidente de la República, Gabriel A. Pereira, quien se había instalado en su quinta en las afueras de la capital. El representante diplomático de Francia, Martin de Maillefer, constató un hecho singular que ponía en evidencia el protagonismo que la policía había tenido siempre en la administración de la ciudad y que la epidemia colocó en la palestra pública. Reseñaba, con

---

<sup>303</sup> “Municipalidades”, p. 2. *La Nación*, Montevideo, 16 y 17 de marzo de 1857.

<sup>304</sup> La Junta E. Administrativa del Departamento, Montevideo, marzo 10 de 1857, p. 11. *La Junta E. Administrativa de Montevideo. Epidemia de 1857*, op. cit.

un tono mordaz, lo que la prensa ya había escrito, aunque hizo hincapié en el desempeño que llevó adelante el jefe de policía, detalle no menor que la prensa había omitido. “El presidente del Estado, no apareció una sola vez en la capital desde hace un mes. Los ministros, con su jefe, desertaron del Fuerte, centro del gobierno. La Alta Corte de Justicia acaba de declararse en feria. Las Cámaras legislativas aún sesionan de tiempo en tiempo por la apariencia”. “Dicen que el Consejo de Ministros se reúne a veces en la casa de campo del señor presidente para aparentar hacer algo”. A continuación advertía sobre la institución que efectivamente gobernaba la ciudad: “pero se puede decir que toda la administración montevideana se ha concentrado en las manos del jefe político don Luis de Herrera, único magistrado de alto rango que no ha abandonado su puesto”<sup>305</sup>.

El jefe de policía, Luis de Herrera, escribió una extensa carta al ministro de gobierno donde realizó una detallada narración de la labor desplegada por los comisarios y celadores<sup>306</sup>. El objetivo de la carta, decía, “consiste, señor Ministro, en sacar del silencio y salvar del olvido los grandes e importantes servicios que prestaron a la población de Montevideo los comisarios y celadores de policía, durante los tres desastrosos meses de epidemia”<sup>307</sup>. Luis de Herrera reparaba que la prensa y las autoridades públicas “tenía[n] un especial cuidado en minorar el mérito de ellos” y cuando fue imposible desconocer la acción policial, se justificaban, agregaba, diciendo que “la policía no hace más que cumplir sus deberes”.

El jefe de policía ponderó el sacrificio de los comisarios y celadores, quienes ejecutaron las tareas y estuvieron en contacto directo con la epidemia y los contagiados. Cuando comenzó la epidemia, escribía Luis de Herrera, “los habitantes de esta desgraciada ciudad adoptaron la fuga con muy pocas excepciones” y en esos momentos señalaba, “no existían ni la meritoria Sociedad Filantrópica, ni la Comisión de Salubridad Pública, ni la Junta E. Administrativa contaba con medios para combatir el flagelo”. Sin embargo, “la vanguardia que encontró el enemigo terrible fue la policía”. “Ella y solo ella combatió

---

<sup>305</sup> Martin de Maillefer al Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Conde Walewski, Montevideo, 6 de abril de 1857, pp. 152-153. *Revista Histórica. Publicación del Museo Histórico Nacional*, Montevideo, año XLVII (2ª época). T. XVIII, febrero de 1953, nos. 52-54.

<sup>306</sup> Para el caso de la fiebre amarilla de 1871 en Buenos Aires, donde se produjo, también, una pugna de los poderes en juego, véase Galeano, Diego; “Médicos y policías durante la epidemia de fiebre amarilla (Buenos Aires, 1871)”, en: *Salud Colectiva*, Buenos Aires, 5 (1), enero-abril, 2009.

<sup>307</sup> Carta del jefe de policía, Luis de Herrera, al ministro de gobierno, Joaquín Requena, 22 de julio de 1857. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 7. Año 1857.

brazo a brazo con sus primeros asaltos; ella y solo ella asistió a los últimos alientos de cien moribundos; ella y solo ella condujo los enfermos al Hospital de Caridad, salvando la vida de muchos que hubieran perecido, abandonados entre las cuatro paredes de su aposento”. Luis de Herrera le señalaba al ministro, que si los celadores hubiesen desertado de sus puestos, la mayoría de los enfermos “hubieran perecido en sus camas por no haber quien los llevase”. “Cuanto cientos de individuos deben la vida a esos comisarios y celadores que pudieron haber renunciado a sus empleos”. Luis de Herrera subrayó “que ni uno de sus subalternos faltó a sus deberes”, no sólo cumpliendo con exactitud su labor, “sino también con abnegación”, destacándose “esos héroes” que “sofocando el temor natural, arriesgando su vida”, “obedecieron las órdenes del que suscribe sin manifestar la menor oposición ni repugnancia”.

Mientras se tributan justos elogios y gracias a la Junta E. Administrativa, a la Sociedad Filantrópica, a la Comisión de Salubridad Pública, nadie se acuerda, señor Ministro, de decir algo en honor de los que expusieron sus vidas conduciendo los enfermos al Hospital de Caridad, sacando los muertos de sus camas completamente abandonados, quemando las ropas de los enfermos, las casillas en que habían muerto seis, ocho y hasta diez individuos<sup>308</sup>.

Más allá del enfrentamiento entre el municipio y la policía, a partir de este episodio la Junta comenzó a ocupar un espacio institucional propio y de poder en la ciudad. Con la finalidad de alivianar las funciones municipales que ejercía la policía, por decreto del 30 de junio de 1858, los cementerios públicos y los carros fúnebres quedaron bajo la administración de las Juntas departamentales. El artículo segundo especificaba que “los jefes políticos pasarán inmediatamente a aquellas corporaciones todos los antecedentes, libros y documentos de la administración del ramo, que las Juntas reglamentarán de la manera que crean conveniente”<sup>309</sup>.

A partir de la década de 1860, comenzó un deslinde de atribuciones entre el municipio y la policía, aunque no sin conflictos, pugnas que aparecían cuando se arrogaban injerencias indebidas o pretensiones monopólicas de ciertas jurisdicciones, cuando por ejemplo, el municipio intentó apropiarse del servicio de serenos y de la administración del impuesto correspondiente.

---

<sup>308</sup> Ibid.

<sup>309</sup> Ministerio de Gobierno, 20 de julio de 1858. A.G.N. Policía de Montevideo. Ministerio de Gobierno. Julio de 1858. Paquete 1. Año 1858.

## 2.7 Policía y municipio: los caminos se bifurcan

La Junta capitalina se fue constituyendo en un verdadero gobierno municipal a partir de la administración del presidente Bernardo P. Berro (1860-1864)<sup>310</sup> y, especialmente, bajo la administración del gobierno de Venancio Flores (1865-1868). En 1861, la Junta de la capital estaba encargada de la recaudación de la contribución directa, de la administración de los mercados, de la percepción de las rentas de los corrales de abastos, de la administración de los hospitales, de la Casa de Dementes, del Asilo de Mendigos y del cementerio. También, tenía a su cargo, el empedrado de las calles, los caños maestros y la limpieza de la ciudad. Para el período 1861-1863, la Junta tuvo una planilla especial en el presupuesto de gastos, que comprendía los servicios de escuela pública; Biblioteca y Museo; los de obras públicas, empedrados, caminos y calles; los servicios de beneficencia, cementerios y de salubridad<sup>311</sup>.

El presidente de la Junta de la capital, Luis Lerena, afirmaba en 1861 que “es indispensable reconocer que, por ahora, en las Juntas E. Administrativas, y solo en ellas reside el poder Municipal”<sup>312</sup>. De hecho, la Junta, advertía, realizaba de forma más eficiente las funciones municipales que la policía. “El derecho de Cementerio y carros funerarios que en manos de la policía sólo producía 294 pesos mensuales, fue elevado por la Junta a 687 pesos al mes. Las patentes de rodados que también en manos de la Policía en 1859 sólo produjeron 879, desde que pasó en 1860 a la Junta E. Administrativa produjeron 13.136”<sup>313</sup>.

---

<sup>310</sup> El presidente Bernardo Berro, influido por las lecturas de Alexis de Tocqueville y a influjo de los municipios de Estados Unidos, mostró particular interés por el afianzamiento de los gobiernos municipales como forma de construir hábitos republicanos e incentivar la participación democrática de la ciudadanía en los asuntos locales. Entendía que las municipalidades, electas por la ciudadanía en base al voto secreto, serían un seguro freno para los jefes de policías y para las policías departamentales. En 1861 envió al parlamento el proyecto de ley para organizar el régimen municipal, y en el artículo 11 se establecía que “corresponde a las Juntas Municipales la administración comunal y policial de los municipios respectivos, atendiendo por ese medio al cuidado de los intereses propios de éstos”. Proyecto para Organizar el Régimen Municipal, p. 307. En: Berro, Bernardo P.; *Escritos selectos*, Montevideo, Biblioteca Artigas-Colección de Clásicos Uruguayos, 1966.

<sup>311</sup> De Pena, C. M<sup>a</sup>; *Estudios Administrativos*, op. cit., p. 43.

<sup>312</sup> Junta E. Administrativa, anexo número 2, enero 18 de 1861, p. 16. Memoria que el ministro de Estado en el departamento de gobierno presenta a la Honorable Asamblea General Legislativa en 1861, Montevideo, Imprenta de la viuda de Jaime Hernández, 1861.

<sup>313</sup> Ibid., pp. 17-18.

A partir del episodio de la fiebre amarilla y la construcción paulatina de un poder municipal, la policía irá adquiriendo, en materia urbana, un rol subsidiario y auxiliar con respecto a la Junta de la capital. En el caso de la salubridad y la higiene pública en 1858 se produjo una ampliación notable de las funciones de la Junta, relegando en este plano a la policía, que comenzó a operar como brazo auxiliar. Un nuevo azote epidémico, esta vez de cólera en el año 1865, causó una nueva ampliación de las atribuciones de la Junta y volvió a confirmar el rol auxiliar de la policía. El 27 de diciembre de 1865, el Poder Ejecutivo aprobó un extenso reglamento en torno a la higiene pública, que refería a la construcción de letrinas, la reparación de las mismas, el traslado de enfermos portadores de enfermedades contagiosas o infecciosas, entre otras materias. A su vez, la policía operó como auxiliar de la Comisión de Salubridad en lo referido al cumplimiento de las medidas de salubridad y cobro de multas. “La policía prestará todos los auxilios que le fueren pedidos por la Comisión de Salubridad Pública, tanto para hacer efectivas las visitas domiciliarias como para hacer cumplir estrictamente sus disposiciones y llevar a efecto las obras que creyere necesarias, a cuyo fin se le autoriza para imponer las multas que crea justas según la gravedad del caso”<sup>314</sup>. El decreto reglamentario del 13 de agosto de 1868, amplió notoriamente las atribuciones de la corporación municipal con el objetivo de suplir la falta de una ley orgánica para la Junta. El decreto confirmó una multiplicidad de funciones urbanas y municipales, que eran facultativas de la Junta y que anteriormente estaban a cargo de la policía<sup>315</sup>.

También, en materia de vialidad, de tránsito de vehículos y tranvías y carga y descarga de mercancías, antaño jurisdicción policial, a partir de la entrada en vigencia, en marzo de 1874, del Reglamento de Vialidad elaborado por la Junta, la policía fungió como auxiliar del municipio. El rol de la policía se redujo, según la Guía Policial de 1883, “a tomar una intervención directa, por cuanto interesan a la seguridad de los habitantes, hacerlos cumplir, y remitiendo las multas que apliquen a los infractores, a la Junta E.

---

<sup>314</sup> Artículo 21. Disposiciones vigentes sobre salubridad pública aprobadas por el superior gobierno con fecha 27 de diciembre de 1865. A. G. N. Junta Económico-Administrativa de la Capital. 1865-1866-1867.

<sup>315</sup> “Junta Económico-Administrativa. Atribuciones”, decreto del 13 de agosto de 1868, pp. 385-386. En: Caravia, A. T.; *Recopilación de leyes, decretos y resoluciones gubernativas*, tratados internacionales, acuerdos del Tribunal de Apelaciones y disposiciones de carácter permanente de las demás corporaciones de la República Oriental del Uruguay, tomo tercero, Montevideo, Imprenta a vapor de La Tribuna, 1869.

Administrativa”<sup>316</sup>. No obstante, es importante destacar que la Junta, según los decretos antes referidos, tenía la potestad de acudir a la policía para que prestase auxilio solamente en caso de cobro de multas, o en otros términos, la Junta no tenía la facultad de tomar decisiones autónomas para que la policía las ejecutase.

A pesar del monopolio que fue logrando la J.E.A. en materia municipal y sanitaria, también, pretendió apropiarse de una zona muy sensible para la policía: la vigilancia de la noche. En este sentido, un importante conflicto entre la policía y la Junta capitalina se planteó sobre el control y jurisdicción del servicio de serenos. La disputa giró en torno a dos temas, uno, sobre el cobro y la administración del impuesto y, el otro, acerca de cuál de las dos instituciones tenía el mando sobre el cuerpo de serenos.

El reglamento para el cuerpo de serenos fue presentado por el Departamento de Policía al gobierno, en mayo de 1835, y tomaba como modelo el “feliz ensayo”, “que se ha practicado en Buenos Aires” sobre este servicio policial<sup>317</sup>. El servicio de serenos estaba financiado por los vecinos de la ciudad “por medio de la suscripción que se ha promovido al efecto”<sup>318</sup>. Estaba dirigido por una Comisión Directiva de Serenos de 9 miembros nombrada por los comisionados de manzanas que eran, a su vez, los tenientes alcaldes de barrio (uno cada dos manzanas). La Comisión, además, elaboraba la lista de los vecinos que contribuían o no al servicio. Esta Comisión, a partir de la reglamentación de la ley del 10 de mayo de 1836, pasó a estar formada por tres miembros (presidente, tesorero, contador y secretario) designados por la Junta Económico-Administrativa<sup>319</sup>. Además, la referida ley estableció que el servicio de serenos sería financiado con un impuesto mensual que cobraba y administraba la Comisión de Serenos.

A partir de la creación del servicio de serenos, la policía intentó, por todos los medios, disputarle la vigilancia de la noche a la J.E.A. Con la reglamentación de la ley de 1836, los serenos pasaron a ser “auxiliares de la policía” y un ayudante nombrado por el gobierno pasaría a ser el jefe inmediato del cuerpo. A su vez, antes de comenzar la ronda de

---

<sup>316</sup> Artículo 118, “Disposiciones Municipales”, p. 46. Guía Policial. Digesto de la policía de la capital, Montevideo, Establecimiento Tipográfico de La Nación, 1887.

<sup>317</sup> Reglamento de Serenos, aprobado por el Superior Gobierno, Montevideo, Imprenta de El Orden, 1854, p. 4. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Marzo 1868. Caja nº 2.

<sup>318</sup> Ibid.

<sup>319</sup> “SERENOS. Reglamentación de la Ley nº 118.”, p. 53. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 1, op. cit.



serenos, el ayudante recibía órdenes del jefe de policía. También, la misma reglamentación estableció que la Junta Económico-Administrativa designase a los miembros de la Comisión de Serenos<sup>320</sup>. El jefe de policía entendía que el cuerpo de serenos era una agencia de seguridad que debía estar subordinada al mando policial y al gobierno.

Así como la J.E.A. logró el monopolio de importantes servicios urbanos, también, en la década de 1850, el municipio comenzó a disputarle atribuciones a la policía en torno al gobierno de los serenos y, particularmente, en la recaudación del impuesto. El jefe de policía, Luis de Herrera, en carta de marzo de 1857, advertía “que la Junta Económico-Administrativa pretende tomar respecto a ese cuerpo una injerencia que no le pertenece, atendidas sus atribuciones”<sup>321</sup>. A este respecto, el gobierno se inclinó a favor de la Jefatura de Policía, tanto en lo que hacía a la recaudación del impuesto como a la gestión del servicio nocturno. Si bien por un breve tiempo, entre 1865 y 1869, el municipio percibió los impuestos de serenos, el gobierno de Lorenzo Batlle, a principios de 1870, le otorgó el monopolio a la policía de un área que, entendía, era de su exclusiva competencia. El gobierno tomó dos medidas de gran importancia en relación a los serenos. Primero, que la administración del impuesto volvía a estar a cargo de la policía y, después, que a partir de enero de 1870 el cuerpo de serenos estaría incorporado al Batallón Policial<sup>322</sup>.

Para concluir, se puede constatar que la J.E.A. logró ir ampliando su área de injerencia y atribuciones en lo que hacía a la gestión de la ciudad, la salubridad y lo específicamente municipal. No obstante, perdió la batalla por monopolizar una jurisdicción como era la vigilancia nocturna. El gobierno apostó por la policía y ligó al cuerpo de serenos al control de la Jefatura de Montevideo.

---

<sup>320</sup> Ibid.

<sup>321</sup> Departamento de Policía, 12 de marzo de 1857. A.G.N. Policía de Montevideo. Ministerio de Gobierno. Marzo de 1857. Paquete 7.

<sup>322</sup> “SERENOS. Su incorporación al Batallón Policial”, p. 196. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 1, op. cit.

## Conclusiones

El enfoque pormenorizado del deslinde entre funciones municipales y policiales, permitió dar cuenta de los conflictos, de las luchas territoriales y de las pugnas jurisdiccionales entre la policía y la Junta Económico-Administrativa. Si bien a partir del período 1857-1870, la Junta capitalina comenzó a ocupar un espacio propio en el Estado, modernizar la gestión de la ciudad y apropiarse de funciones urbanas que antes desempeñaba la policía, la pugna por controlar determinadas áreas continuó, por ejemplo, como se ha visto recién, acerca del control sobre el servicio de serenos. Como agencia estatal de vigilancia, en este caso, los serenos quedaron bajo la órbita policial. Sin embargo, en lo referente a los asuntos urbanos y municipales, la policía fungió como auxiliar y subsidiaria de la Junta capitalina. Como se analiza en los capítulos correspondientes, la policía, aún a fines del siglo XIX y principios del siguiente, continuaba desempeñando tareas municipales, competencias que los jefes de policía consideraban distraía la verdadera misión de la institución. No obstante, la corporación municipal logró una autonomía financiera en el presupuesto del Estado y unas atribuciones bien delimitadas a partir de 1888-1890. Hacia la década de 1890, la Junta de Montevideo se constituyó como una agencia estatal especializada en la gestión de la ciudad y en los asuntos urbanos, sin embargo, la policía aún no se había profesionalizado como institución.

Este largo proceso de deslinde de las jurisdicciones y de las funciones policiales y municipales comenzó a fines de la década de 1850 y principios de 1860. Un episodio en particular, la epidemia de 1857, puso en evidencia la superposición de atribuciones entre la policía, la Junta de Higiene Pública y la Junta Económico-Administrativa. La fiebre amarilla de 1857 y la propagación del cólera en 1865 jugaron un rol decisivo en el proceso de retiro de la policía de los asuntos urbanos y de la higiene pública y un avance, en ese territorio, de los médicos y de la corporación municipal. De hecho, la configuración institucional de un verdadero poder municipal comenzó con la expansión de las epidemias que asolaron a la ciudad e interpelaron a los poderes públicos. Una posterior legislación municipal a esos hechos, ratificó y consolidó la autonomía municipal con una jurisdicción y esfera de acción propia. A su vez, la policía, hacia fines del siglo XIX, como agencia de seguridad, pugné por modernizar su gestión deslindando de sus atribuciones las funciones

municipales y urbanas, que como institución abocada a la prevención del delito y a la seguridad pública, no lo le correspondían.

En este largo proceso de especialización y de “minimización” de la actividad policial, no sólo la policía superpuso y pugnó competencias con la corporación municipal, sino también, con los jueces y la administración de justicia. Como se analiza en el siguiente capítulo, a lo largo del siglo XIX, la policía se arrogó el derecho de ejercer justicia y de establecer penas. Como expresaron varios comisarios y jefes de policía, lo conveniente para la sociedad, no siempre estaba ajustado al derecho, ni a la justicia, ni a sus procedimientos.

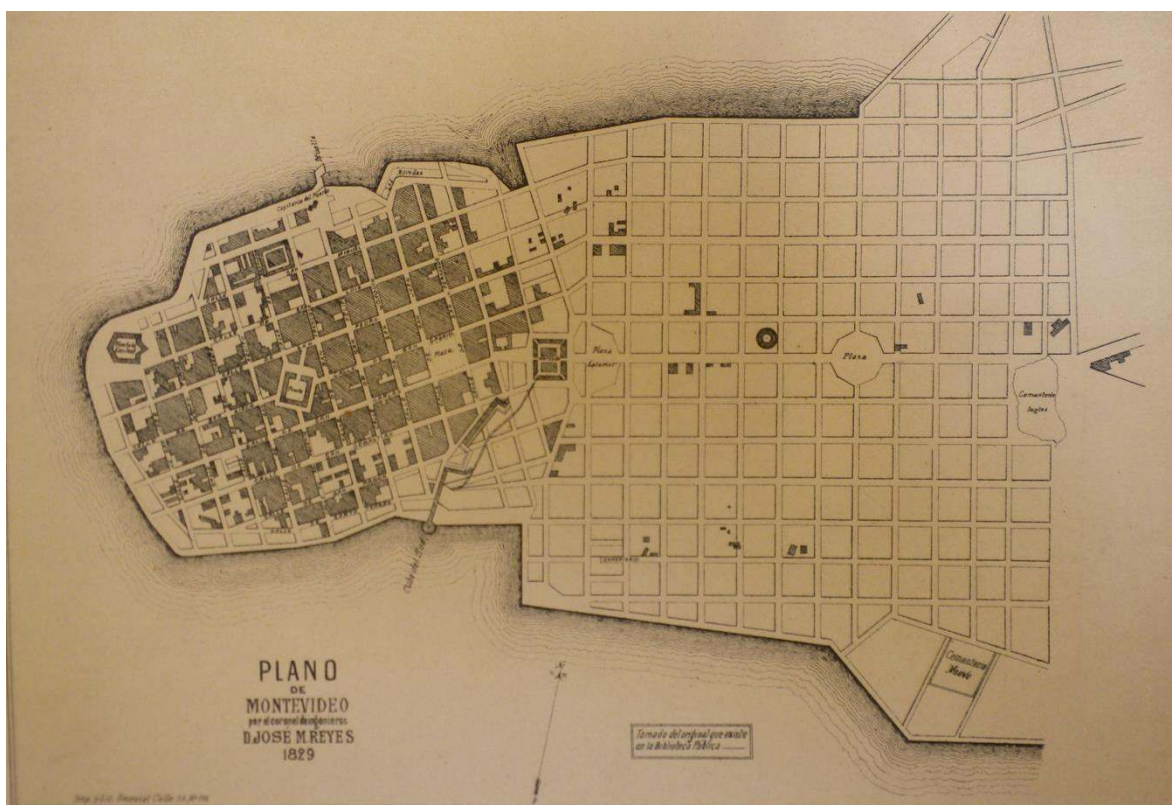


Imagen 1. Ciudad Vieja y Ciudad Nueva. Plano de Montevideo del ingeniero José María Reyes (1829). Fuente: *Censo Municipal del Departamento y de la ciudad de Montevideo*, Montevideo, Establecimiento Tip.-Litográfico “Oriental”, 1892.

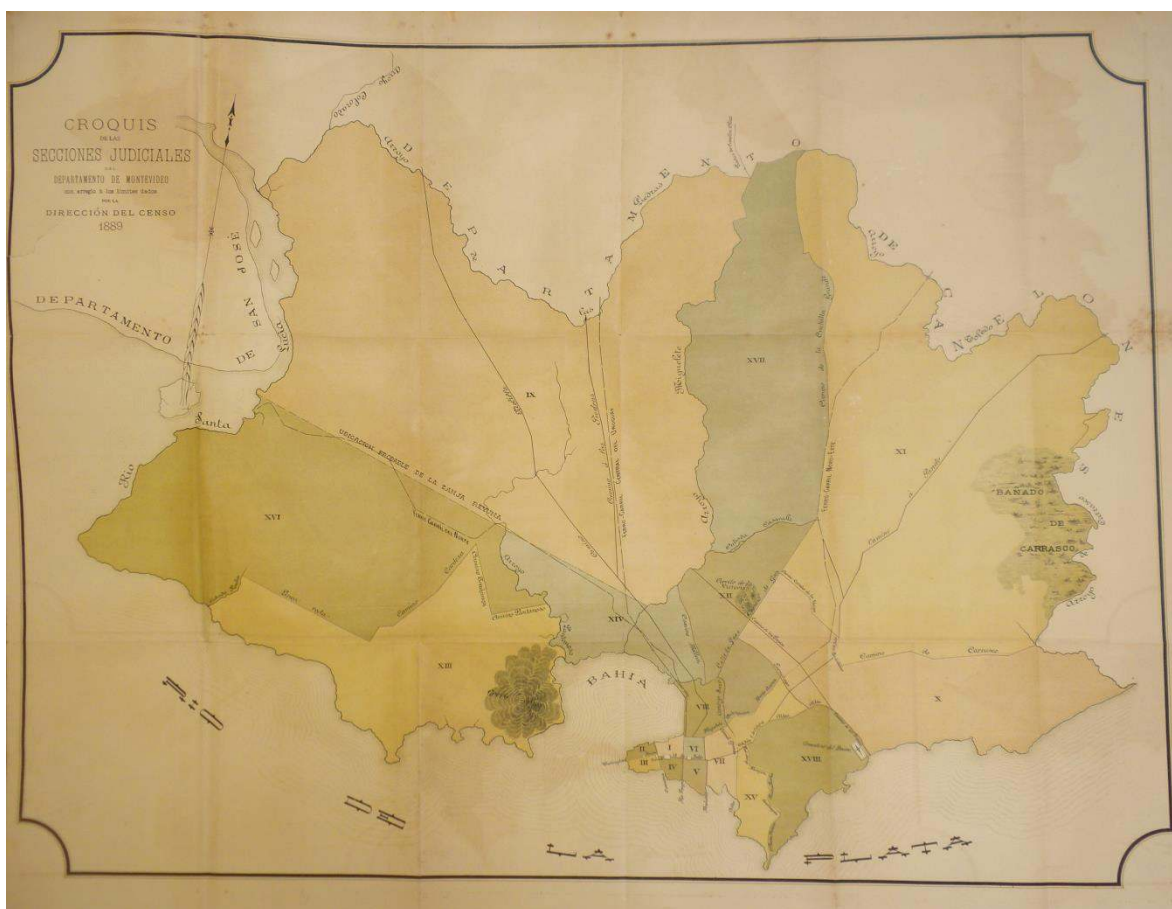


Imagen 2. Croquis de las secciones judiciales del Departamento de Montevideo con arreglo a los límites dados por la Dirección del Censo de 1889. *Censo Municipal del Departamento y de la ciudad de Montevideo*, Montevideo, Establecimiento Tip.-Litográfico "Oriental", 1892.

### Capítulo 3. Policía y justicia

En el presente capítulo se abordan las prácticas policiales y su relación con la administración de la justicia penal. El período histórico estudiado comienza en 1829 con la organización nacional de la policía y la aprobación del Reglamento Provisorio de Administración de Justicia y culmina con la construcción de la autoridad estatal (1876-1904). Este largo tramo de la historia del Uruguay, que atraviesa la modernización del país (1870-1900), permite constatar cambios importantes con respecto a las funciones de la policía, la modernización del derecho y la administración de justicia. Con anterioridad a la década de 1890, la policía tenía una presencia total sobre la ciudad y competencias muy amplias que se irán especializando, hacia fines del siglo XIX, en la represión del delito y en la seguridad pública. También, en el mismo período en que la policía comenzó, paulatinamente, a especificar sus funciones, se consolidó la autoridad del Estado y comenzaron a regir el Código de Instrucción Criminal (1878) y el Código Penal (1889). Una vez finalizado el período del militarismo (1876-1886) se puede constatar, por parte de la policía, un mayor acatamiento del formalismo legal en su actuación en la escena del crimen y en el procedimiento de arresto de los individuos.

Si bien la Constitución de 1830 estableció una estricta separación de las funciones de gobierno y de justicia, en la etapa que va desde 1829 hasta la década de 1880, aproximadamente, se puede constatar por parte de la policía una intromisión en el proceso penal, en la administración de justicia y una desconsideración manifiesta con respecto a los procedimientos legales y judiciales en las detenciones de las personas. Legalmente, según distintas leyes, decretos y reglamentos, la policía tenía vedado entrometerse en las tareas de los jueces e, incluso, tenía expresamente prohibida la instrucción del sumario. A este respecto, cabe hacer notar, como se explicará más adelante, que en Uruguay, los jueces de paz no tuvieron las amplias funciones que tuvieron sus homónimos en las zonas rurales de la provincia de Buenos Aires, que reunían las atribuciones de gobierno y de policía. Tampoco, los jefes políticos y de policía en Uruguay, designados por el presidente de la República, tenían funciones judiciales.

Uruguay, como antiguo territorio que conformó el Virreinato del Río de la Plata, comparte con los países de la región rioplatense y las provincias argentinas, la experiencia

de la revolución y una herencia colonial de características similares. Esto trae a colación el debate en torno a la transición jurídico-institucional entre el orden colonial y la república independiente en cuanto a las permanencias, cambios o rupturas de la cultura jurídica, la administración de justicia y de las instituciones municipales. A este respecto, la historiografía uruguaya posee una deuda con investigaciones que analicen la transición entre las instituciones coloniales, la revolución y la república independiente. Como se mostrará a lo largo del capítulo, existen algunas obras generales muy tradicionales sobre el orden normativo e institucional, enfocado lo jurídico desde una visión de la historia del derecho sin consideración de lo social y de lo político.

En el presente capítulo se hizo hincapié en dos aspectos de la relación entre justicia y policía. Primero, se describe la estructura institucional y normativa de la administración de justicia en lo que atañe a jueces y jurisdicciones de la justicia penal. En segundo término, y esto es lo central, se analizan las prácticas llevadas adelante por la policía y los conflictos y pugnas que se suscitaron con la justicia.

### **3.1 La Constitución de 1830 y el Poder Judicial**

La primera Constitución del Uruguay estableció una forma de gobierno representativa republicana, basada en la clásica separación de poderes y un régimen liberal censatario que excluía a la mayoría de la población de la ciudadanía. En palabras de Carlos Real de Azúa: “1830 señala, entonces, el momento cenital de integración política del Patriciado y nuestra primera Constitución es un reflejo de él. Sobre la página en blanco de un país sin textura institucional y, en puridad, casi sin población, el Patriciado intentó normar un Estado moderno, una nación construida sobre los cánones políticos vigentes en Occidente. Sobre el suelo resbaladizo de ‘la revolución’ quiso levantar un orden estable”<sup>323</sup>.

El Poder Ejecutivo estaba integrado por un presidente de la República electo por la Asamblea General y duraban cuatro años en funciones. Actuaba con tres ministros o secretarios de Estado (Ministerio de Gobierno y Relaciones Exteriores, Ministerio de Guerra y Marina y Ministerio de Hacienda).

---

<sup>323</sup> Real de Azúa, Carlos; *El patriciado uruguayo*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1981, p. 68.

El Poder Legislativo estaba compuesto por dos Cámaras, una de Representantes y otra de Senadores. Los representantes se elegían directamente, uno por cada tres mil habitantes; los senadores eran electos indirectamente, uno por cada Departamento. Además de las clásicas funciones legislativas, el Poder Legislativo elegía el presidente de la República y a los miembros de la Alta Corte de Justicia.

La Sección IX de la Constitución trata del “Poder Judicial, sus diferentes Tribunales y Juzgados, y de la Administración de Justicia”<sup>324</sup>. El texto constitucional trazó las líneas básicas de la administración de justicia. Fueron posteriores leyes y decretos específicos los que organizaron efectivamente la tarea judicial. El artículo 91 establece que el “Poder Judicial se ejercerá por una Alta Corte de Justicia, Tribunal o Tribunales de Apelaciones, y Juzgados de primera instancia, en la forma que estableciera la ley”<sup>325</sup>.

El número de miembros de la Alta Corte de Justicia no fue estipulado por la Constitución, sino que estableció que una ley futura lo disponga. Recién en 1907 se creará e instituirá la Alta Corte de Justicia.

Según el texto constitucional, para ser miembro letrado de la Alta Corte era preciso tener 40 años de edad, haber ejercido la abogacía por seis años y cuatro la magistratura judicial. La Constitución previó que hombres no letrados pudiesen ser electos para la Alta Corte. Los miembros de la Alta Corte y los del Tribunal de Apelaciones eran elegidos por la Asamblea General. La Alta Corte tenía como objetivo “la superintendencia de directiva, correccional, consultiva y económica sobre todos los Tribunales y Juzgados de la Nación”<sup>326</sup>.

La Constitución previó la creación, por el artículo 102, de uno o más Tribunales de Apelaciones con jurisdicción nacional. Futuras leyes establecerían el número de miembros. Por ley del 11 de febrero de 1831 estipuló que mientras no se creara la Alta Corte de Justicia, correspondería a la Asamblea General elegir a los miembros del Tribunal o Cámara de Apelaciones.

Con respecto a los departamentos, la Constitución estipuló el establecimiento de jueces letrados de primera instancia en lo civil y en lo criminal. Según el artículo 106 estos jueces debían haber ejercido la abogacía por dos años. A su vez, también, se previó el

---

<sup>324</sup> Constitución de la República Oriental del Uruguay del año 1830, op. cit., p. 85

<sup>325</sup> Ibid., art.º 91, p. 85.

<sup>326</sup> Ibid., art.º 99, p. 88

establecimiento de jueces de paz con el objetivo de procurar la conciliación: “Se establecerán igualmente Jueces de Paz para que procuren conciliar los pleitos que pretendan iniciar; sin que pueda establecerse ninguno en materia civil y de injurias, sin constancia de haber comparecido las partes a la conciliación”<sup>327</sup>.

### **3.2 La administración de justicia en el Uruguay: su organización institucional (1829-1907)**

El territorio que actualmente comprende el Estado uruguayo formó parte, con numerosas variaciones en sus límites, del Virreinato del Río de la Plata. El artiguismo (1811-1820) dio inicio a una revolución política contra el orden colonial español y contra el centralismo y la hegemonía de Buenos Aires. También fue una revolución social en cuanto a la participación popular y a la distribución igualitaria de la tierra. Tras la invasión portuguesa (1817) que derrotó al gobierno artiguista, la Provincia Oriental fue incorporada con el nombre de Cisplatina (1821) al Reino de Portugal, Brasil y Algarves, y luego de la independencia del Brasil por Pedro I, fue anexada al Imperio brasileño (1824).

En 1825 comenzó, con el apoyo de Buenos Aires, la “Cruzada Libertadora” (1825-1828), un movimiento revolucionario por la independencia de la provincia y contra la dominación brasileña. En agosto de 1825 se instauró en la villa de la Florida un gobierno provisorio y una Sala de Representantes mientras continuaba la lucha contra Brasil. Entre 1825 y 1828 se desarrolló la guerra de las Provincias Unidas y la Provincia Oriental contra la dominación brasileña, y tras la intervención diplomática británica (1825-1827), se logró convocar a una Convención de Paz (1828) entre el gobierno de las Provincias Unidas y el Imperio del Brasil, que además de poner fin a la guerra, estableció la creación de un nuevo Estado independiente. De acuerdo a lo estipulado en la referida Convención, se instauró un gobierno provisorio y una Asamblea General Constituyente y Legislativa (1828-1830) con el propósito de crear la Constitución para el Estado uruguayo.

1829, año en que comienza la presente investigación, es clave para la historia de la policía, para la organización de la justicia penal y para la ciudad de Montevideo. Como se analizó en el capítulo anterior, la ley del 18 de diciembre de 1829 y la primera Constitución del Estado (1830) establecieron que dos instituciones estarían a cargo del gobierno y de la

---

<sup>327</sup> Ibid., art.º 107, p. 90.



administración departamental o municipal: el jefe político y de policía y la Junta Económico-Administrativa.

Hasta 1826 fueron los cabildos los encargados de la administración de justicia y de las funciones policiales, además de desempeñar sus típicas tareas de administración municipal. Los cabildos desempeñaron sus funciones hasta el 1º de enero de 1827. Por ley del 6 de octubre de 1826 fueron suprimidos y las tareas policiales pasaron a ser desempeñadas por los comisarios, al menos uno por departamento, dependientes del gobierno. Con respecto a la organización de la justicia, la misma ley estipuló que estaría a cargo de tres jueces letrados que se encargarían de los juzgados de primera instancia y de los jueces de paz, elegidos por el gobierno, uno para cada partido. También, el artículo 7º de la referida ley creó un Tribunal de Apelaciones<sup>328</sup>. El mismo fue reglamentado por la ley del 9 de agosto de 1828 y estableció que el tribunal se componía por un “Ministro Letrado” (presidente) y “dos hombres buenos de conocidas aptitudes, honradez y probidad”<sup>329</sup>. Por ley del 3 de abril de 1830, los miembros del tribunal pasan a ser cinco, se suman dos jueces “letrados, graduados e inteligentes” y además, estableció el *quórum* de cuatro miembros para que haya tribunal y tres para dictar sentencia<sup>330</sup>. Los miembros del tribunal eran nombrados por la Asamblea General (ley de 12 de febrero de 1831). Según distintos juristas uruguayos, este Tribunal de Justicia fue el antecedente de la Alta Corte de Justicia creada en 1907<sup>331</sup>.

La medida más importante con respecto a la administración de justicia fue la ley del 10 de agosto de 1829 que promulgó el Reglamento Provisorio de Administración de Justicia<sup>332</sup>. El presente reglamento, amén de “provisorio”, organizó los tribunales y estableció las funciones de los agentes judiciales (tenientes alcaldes, jueces de paz, alcaldes

---

<sup>328</sup> “ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Supresión de los Cabildos y organización de la Justicia Letrada”, pp. 30-31. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena C.; *Compilación de leyes*, op. cit., tomo I (1825-1834).

<sup>329</sup> “ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Reglamento provisorio para el Tribunal de Apelaciones”, pp. 90-94. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena C.; *Compilación de leyes*, op. cit., tomo I (1825-1834).

<sup>330</sup> ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Adiciones a su Reglamento Provisorio”, p. 204. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena C.; *Compilación de leyes*, op. cit., tomo I (1825-1834).

<sup>331</sup> Nicolliello, Nelson; Vázquez Praderi, Luis A.; *Crónicas de la justicia en el Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1997. Poder Judicial. Suprema Corte de Justicia; *Centenario de la Suprema Corte de Justicia, 1907-2007*, Montevideo, Centro de Estudios Judiciales del Uruguay, 2007.

<sup>332</sup> Reglamento Provisorio de Administración de Justicia, op. cit.

ordinarios, jueces letrados y Tribunal de Apelaciones). Este reglamento, sumado a posteriores leyes y decretos complementarios, será la base de la organización de la justicia hasta la aprobación del Código de Procedimiento Civil (1878), el Código de Instrucción Criminal (1878) y el Código Penal (1889).

Los órganos de justicia, según el Reglamento de 1829, eran los siguientes:

a) *Tenientes alcaldes*: eran jueces inferiores, elegidos directamente por mayoría de votos por los vecinos del distrito de su jurisdicción (dos manzanas de la ciudad), en junta presidida por el teniente alcalde saliente. Intervenían en los sumarios penales para aprehender a los reos y en causas civiles por menos de \$20. Duraban un año en funciones. Además de intervenir en la jurisdicción civil, tenían facultades para perseguir y aprehender a los reos que cometiesen cualquier clase de delito en sus distritos y enviarlos a los alcaldes ordinarios del Departamento. Los tenientes alcaldes, por tanto, eran auxiliares de la policía y estaban al servicio del jefe de policía departamental.

b) *Jueces de paz*<sup>333</sup>: atendían las demandas desde los \$20 a los \$200 y no debían ser menos de tres ni más de cinco por Departamento. Debían saber leer y escribir y se les asignaban 40 pesos al año para gastos de oficina. Eran elegidos por los tenientes alcaldes reunidos en junta presidida por el alcalde ordinario saliente y duraban un año en ejercicio, pudiendo ser reelectos. Los jueces de paz tenían jurisdicción en las secciones judiciales en

---

<sup>333</sup> Los jueces de paz en el Uruguay del siglo XIX –aquí nos atenemos a sus competencias legales- no tuvieron las amplias funciones gubernativas, policiales y judiciales como tuvieron los jueces de paz en la áreas rurales de las provincias de Buenos Aires y Santa Fe. Véase al respecto, a modo de ejemplo, Garavaglia, Juan Carlos; “Paz, orden y trabajo en la campaña: la justicia rural y los juzgados de paz en Buenos Aires, 1830-1852”. En: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, julio-setiembre de 1997, vol. 37, n° 146. Barral, María E.; Fradkin, Raúl; *Los pueblos y la construcción de las estructuras de poder institucional en la campaña bonaerense (1785-1836)*. En: Fradkin, Raúl O. (compilador); *El poder y la vara. Estudios sobre la justicia y la construcción del Estado en el Buenos Aires rural*, Buenos Aires, Prometeo, 2007. Para la zona sur de la provincia de Buenos Aires existen dos importantes investigaciones, Sedeillan, Gisela; *La justicia penal en la provincia de Buenos Aires. Instituciones, prácticas y codificación del derecho (1877-1906)*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2012 y Yangilevich, Melina; *Estado y criminalidad en la frontera sur de Buenos Aires (1850-1880)*, Rosario, Prohistoria, 2012. Para la provincia de Santa Fe y su zona rural, y el estrecho vínculo entre gobernador y jueces de paz, véase Larker, José M.; *Criminalidad y control social en una provincia en construcción, Santa Fe, 1856-1895*, Rosario, Prohistoria, 2011. Para el estudio de los jueces de paz en la ciudad de Buenos Aires y la “Campaña”, véase Corva, María Angélica; *Construir el gobierno, afianzar la justicia. El Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires (1853-1881)*, Rosario, Prohistoria, 2015, especialmente el capítulo IV *La justicia de paz lega (1852-1874)*, pp. 113-150.

que se dividía el Departamento. También, los comisarios de policía ejercían la vigilancia en las secciones designadas para los juzgados de paz.

Tenían funciones y competencias notablemente menores y más reducidas que los jueces de paz de la provincia de Buenos Aires y Santa Fe, según pudieron confirmar distintos historiadores argentinos, entre otros Raúl Fradkin, quien afirma que en el plano local, “fue con la activa y decisiva intervención de los jueces de paz que terminó de organizarse el estado en la campaña. (...) El nuevo estado emergía, así, en el plano local sin una distinción clara entre gobierno y justicia y menos entre justicia y policía y este sería un legado perdurable”<sup>334</sup>.

El artículo 7º del Reglamento establecía que “los jueces de paz y sus tenientes perseguirán todos los reos que cometan cualquier clase de crimen en sus distritos, y los remitirán con las informaciones respectivas a los alcaldes de los Departamentos”<sup>335</sup>. Sus funciones se regían por el Reglamento de los jueces de paz del 26 de enero de 1827<sup>336</sup>. El artículo 1º establecía que los jueces de paz “funcionarán como árbitros, como jueces o como conciliadores, pero siempre en juicio verbal”. A su vez, el artículo 2º decía que: “procederá como árbitros, en las demandas sobre injurias leves, y en las demás que no excedan el valor de veinte pesos”. Y el 3º establecía que “conocerán como jueces en las demandas que no excedan de trescientos pesos”.

c) *Alcaldes ordinarios*: había un alcalde ordinario por capital departamental con la dotación de \$600 anuales. Eran electos anualmente, el 1º de enero de cada año, por los vecinos de la capital departamental y por todos los vecinos del Departamento que quisieran asistir al acto electoral. Podían, a su vez, ser reelegidos. Con el alcalde, se elegían a dos suplentes para desempeñar, en su orden, las funciones del titular en caso de ausencia, renuncia o impedimento. Debían haber vivido en el Departamento, al menos, por un año antes de la elección y podían ser legos. Como sostiene Osvaldo Barreneche, la participación lega en la administración de justicia “prevalecía (...) en la medida que se alejaba de los centros de

---

<sup>334</sup> Fradkin, Raúl; *Justicia, policía y sociedad rural. Buenos Aires, 1780-1830*, p. 284. En: Bonaudo, Marta; Reguera, Andrea y Zeberio, Blanca (coordinadoras); *Las escalas de la historia comparada. Dinámicas sociales, poderes políticos y sistemas jurídicos*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 2008.

<sup>335</sup> Reglamento Provisorio de Administración de Justicia, op. cit., p. 2.

<sup>336</sup> “ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Reglamento de los Jueces de Paz”, pp. 62-65. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena C.; *Compilación de leyes*, op. cit., tomo I (1825-1834).

poder”<sup>337</sup>. En este sentido, el cónsul francés Raymonde Baràdere, que en la década de 1830 residía en Montevideo, escribió en su informe destinado al ministro de relaciones exteriores de Francia, que “muchos pueblos y aldeas enviaron representaciones a la Asamblea General, para exponer los inconvenientes y los perjuicios resultantes de la obligación de ir hasta la capital para obtener allí justicia”<sup>338</sup>. Las demandas tuvieron resultados positivos y por ley de 13 de marzo de 1830 se estableció que habría un alcalde ordinario en cada pueblo de más de mil habitantes. Actuaban en causas civiles en primera instancia en asuntos de más de \$200 y menos de \$3.000 y, en segunda instancia, en las apelaciones contra los jueces de paz. En las causas civiles, tenían que juzgar con dos colegas elegidos al azar de una lista de 30 “vecinos propietarios, de luces y honradez” nombrados por las Juntas Económico-Administrativas<sup>339</sup>. A partir de 1839, la concurrencia de colegas fue abolida, quedando facultados para asesorarse con noticia de las partes, de letrados o de personas inteligentes en la materia.

En materia penal, era atribución de los alcaldes ordinarios “aprehender los reos, que comentan crímenes”, “formalizar los sumarios” y “pasar unos y otros al juez letrado del crimen en la Capital”<sup>340</sup>. Por ley del 1º de diciembre de 1829, los alcaldes ordinarios actuaban en los plenarios en causas de vagancia, embriaguez, uso de armas cuando no hubiese heridas, juegos de azar e injurias. En las causas de abigeato y heridas leves, debían conocer y decidir sumariamente, aplicando las penas correccionales vigentes; en caso de reincidencia, debía enviarlos al juez del crimen competente, con los antecedentes y sumarios del caso.

Por ley de 12 de junio de 1860 se estableció que los alcaldes ordinarios, los defensores de menores y sus suplentes se eligiesen por elección directa de la ciudadanía de las respectivas jurisdicciones de ciudades y pueblos donde hubiese un juzgado ordinario<sup>341</sup>.

---

<sup>337</sup> Barreneche, O; *¿Lega o letrada? Discusiones sobre la participación ciudadana en la justicia de Buenos Aries durante las primeras décadas de independencia y experiencia republicana*, p. 191. En: Palacio, J. M.; Candiotti, M. (Comps.); *Justicia, política y derechos en América Latina*, op. cit.

<sup>338</sup> Informe del señor cónsul de Francia en Montevideo, M. Raymonde Baràdere, al ministro de relaciones exteriores de Francia, p. 47. En: Castellanos, Alfredo; *Dos informes acerca de la República Oriental del Uruguay en 1834 y 1835*, Montevideo, s/e, 1958.

<sup>339</sup> Reglamento Provisorio de Administración de Justicia, op. cit., p. 3.

<sup>340</sup> Ibid., p.4.

<sup>341</sup> “ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Forma de elección de los Alcaldes Ordinarios, Defensores de Menores y Suplentes”, pp. 63-65. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena C.; *Compilación de leyes*, op. cit., tomo V (1859-1862).

Esta medida llevó a una notable politización de la administración de justicia en el país. Como se explicará más adelante, el 10 de enero de 1875, con motivo de la elección del alcalde ordinario de Montevideo, se produjo un enfrentamiento armado entre las parcialidades políticas enfrentadas, suceso que determinó la caída del presidente de la República, y la intervención del ejército al mando de Lorenzo Latorre. Juan Pivel Devoto señaló que las elecciones de alcalde ordinario revistieron tanto o mayor importancia que la de representantes y convocaron, en ciertos casos, más votantes que las elecciones para parlamentarios. Esto se debió a la naturaleza de las funciones de los alcaldes, que además de ser jueces, tenían importantes funciones electorales y políticas al intervenir en la confección del registro cívico de votantes, en la formación de las mesas electorales receptoras de sufragios y, participaban, también, en el escrutinio de los votos para representantes<sup>342</sup>.

d) *Jueces letrados*: eran nombrados por el Tribunal de Apelaciones. Existían dos jueces letrados en la Capital, uno para lo civil, con un sueldo anual de \$2.000, y otro para lo criminal, con un sueldo anual de \$2.500. Este último tenía jurisdicción sobre todo el país y formaba el tribunal (jurado) con cuatro “hombres buenos” sacados a la suerte de una lista de 60 vecinos y ciudadanos. El juez del crimen, a su vez, hacía las veces de juez de instrucción. Todo juicio criminal debía comenzar con acusación de parte o del ministerio público y finalizar con sentencia pública. A su vez, quedaron abolidas las pesquisas secretas. Por ley del 24 de octubre de 1829, se estableció que el juez de crimen, en casos en que se debía aplicar penas correccionales, “procederá breve y sumariamente”<sup>343</sup>.

El cónsul francés Baràdere anotaba en el informe antes referido que la falta de abogados en el país llevó, indefectiblemente, a no cumplir con la ley. “El actual juez del crimen, y su predecesor, no son abogados. Su primer profesión era la de escribano público, que corresponde a la de los notarios en Francia”. A continuación señalaba con ironía: “este es el menor de los inconvenientes que resultan de esta ciega necesidad de querer fundar instituciones, en un país donde aún no existen los elementos necesarios para llevar a cabo

---

<sup>342</sup> Pivel Devoto, Juan; *Historia de los partidos políticos en el Uruguay*, tomo I, Montevideo, Cámara de Representantes, 1994, p. 32 y pp. 274 y ss.

<sup>343</sup> “ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Adición al Reglamento provisorio”, p. 132. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena C.; *Compilación de leyes*, op. cit., tomo I (1825-1834).

su aplicación”<sup>344</sup>. En el informe, el cónsul francés, páginas tras páginas, se dedicó destructiva y sarcásticamente a describir la administración de justicia del país como lenta, costosa, anacrónica, laberíntica, con jueces con nombre de “letrados”, con jueces prevaricadores, abogado era “quien quiere” y “quien logra formarse una clientela”, con una legislación monárquica, con tribunales que no se ajustan ni a la legislación española ni “a ninguna otra”.

e) *Tribunal de Apelaciones* (o *Tribunal Superior de Justicia*): compuesto por tres jueces letrados elegidos por la Asamblea General, a propuesta de una lista de diez nombres propuesta por el Poder Ejecutivo. No tenían límite de tiempo en sus funciones y percibían \$3.000 al año.

Intervenía en los recursos de apelación y súplica de los jueces de lo civil y comercial y en materia penal, en las causas criminales que imponían pena capital, deportación perpetua o más de seis años de cárcel. En estos últimos casos, actuaba con un jurado de nueve miembros que entendía del hecho y los tres miembros del Tribunal del derecho. En 1865 se integró con cinco miembros letrados siendo el órgano jurisdiccional superior y el tribunal que tomaba exámenes para otorgar el título de abogado.

Con respecto a las apelaciones y al procedimiento judicial, la ley del 15 de mayo de 1856 estableció el régimen y procedimiento de los recursos, y reguló el juicio ejecutivo. Estableció, además, que la sentencia debía ser motivada<sup>345</sup>.

f) Otros funcionarios: un *agente fiscal del crimen*, acusador público y actuaba, además, como defensor de menores en los juicios civiles. Un *fiscal general*, elegido por el Poder

---

<sup>344</sup> Informe del señor cónsul de Francia en Montevideo, M. Raymonde Baràdere, op. cit., p. 48.

<sup>345</sup> Dicen al respecto de la ley de Procedimientos Nelson Nicoliello y Luis A. Vázquez Praderi: “En ella se trata de manera prolija, el régimen de recursos (de los jueces de paz, se recurrirá ante los alcaldes ordinarios; de éstos, ante los jueces letrados; de ellos, ante el Tribunal de Apelaciones, y del mismo ante el propio Tribunal, integrado con cinco miembros, dos de ellos conjueces, abogados o graduados, electos por sorteo); se indica los procedimientos para estos recursos —que pueden promoverse de primera o segunda apelación, con efectos devolutivos o suspensivos, según su naturaleza, y se establece el recurso de queja por denegación de apelación (arts. 1º a 22). Se regula el juicio ejecutivo (capítulo 2º, arts. 23 a 40). Se dispone que las sentencias deber ser motivadas (contrariamente el derecho colonial español impedía fundamentar los fallos) (art.41). Trata de los alegatos de bien probado, y, lo que es fundamental, presenta muy claras normas para las notificaciones que, en lo esencial, han subsistido hasta ahora: personal, por cedula, firmada por el interesado o a ruego; obligación de comparecer a notificarse en algunos casos, etc.” (Nicolliello, N.; Vázquez Praderi, L. A.; *Crónicas de la Justicia en el Uruguay*, op. cit., p. 68).

Ejecutivo. Un *defensor* en las causas de menores y esclavos, electo de la misma forma que los alcaldes ordinarios (ley del 24 de octubre de 1829).

### **3.3 Construcción de la autoridad estatal, administración de justicia y codificación del derecho penal**

La historiográfica uruguaya llamó modernización a la etapa en que la economía adquirió características capitalistas (1860-1914), adaptándose a los requerimientos del mercado mundial y al proceso de construcción del poder del Estado (1876-1904). Los historiadores José Pedro Barrán y Benjamín Nahum se abocaron a investigar la modernización rural en el período 1860-1914, etapa que abarcó una serie de cambios políticos, institucionales y tecnológicos que modificaron la base agraria de la economía uruguaya. Este periodo, también, se caracterizó por la construcción de la autoridad del Estado y por la formación del Uruguay moderno (1876-1904)<sup>346</sup>.

Los gobiernos militares de Lorenzo Latorre (1876-1880) y de Máximo Santos (1880-1886) fueron la base para la construcción del poder estatal y, a su vez, fue el período en que comenzó el afianzamiento de la autoridad política y la modernización de la administración de justicia<sup>347</sup>. La primera medida de Latorre, en 1876, fue eliminar la elección popular de los alcaldes ordinarios. El 10 de enero de 1875, con motivo de elegirse alcaldes ordinarios, en la Plaza Constitución de Montevideo se produjo un tiroteo que dio como resultado varios muertos y la caída del presidente de la República José Ellauri. El “año terrible” de 1875, así lo llamaron los contemporáneos, precipitó el golpe de Estado de Latorre. Inmediatamente, para poner fin a la politización de la justicia, el gobierno estableció por ley del 20 de marzo de 1876 que los jueces letrados, los alcaldes ordinarios, los jueces de paz y los tenientes alcaldes serían designados por el Tribunal Superior de Justicia. El ministro de gobierno, en la memoria correspondiente al año 1879, decía con respecto a esta innovación, que la creación de juzgados letrados en los departamentos y la designación por el Tribunal Superior de Justicia de los jueces de paz “ha venido a subsanar

---

<sup>346</sup> Barrán, J. Pedro; Nahum, B.; *Historia rural del Uruguay moderno*, op. cit. Oddone, Juan; *La formación del Uruguay moderno. La inmigración y el desarrollo económico-social*, Buenos Aires, Eudeba, 1966.

<sup>347</sup> Barrán, J. P.; Nahum, B.; *Batlle, los estancieros y el Imperio británico. Tomo 3. El nacimiento del batllismo*, op. cit., p. 42.

las dificultades y trastornos que continuamente se repetían en la institución de los Juzgados Ordinarios por personas incompetentes”<sup>348</sup>.

Entre 1876 y 1879, el gobierno de Latorre sustituyó a los alcaldes ordinarios por jueces letrados departamentales. Comenzó suprimiendo, por decreto del 11 de agosto de 1876, los juzgados ordinarios de Montevideo y de la villa de la Unión (hoy un barrio de la capital), “creándose en su lugar dos Juzgados Letrados que se denominarán uno Departamental y el otro del Fuero Mixto”<sup>349</sup>. De ahora en más, serían letrados designados por el Tribunal Superior de Justicia. El juez departamental atendía las causas civiles que antes correspondían a los juzgados ordinarios y la de los jueces de paz que subiesen en apelación. El juez letrado del Fuero Mixto tenía conocimiento de todas las causas criminales que antes estaban sometidas a los juzgados ordinarios y de las causas comerciales del Departamento de Montevideo que no exceda de los \$800.

Durante el gobierno militar de Latorre comenzó la modernización legal y la codificación del proceso y del derecho penal que culminaron con la aprobación del Código de Instrucción Criminal (1878) y el Código Penal (1889). Como en los otros países de América Latina, en el Uruguay independiente los jueces continuaron aplicando la legislación española y un conjunto de pragmáticas, cédulas y decretos del período colonial que no contradecían la legislación de la posindependencia<sup>350</sup>. A este respecto, la historiografía uruguaya no posee trabajos sobre la temática, pero podemos matizar la anterior afirmación considerando que durante las décadas del Uruguay republicano se legisló e innovó en materia penal, principalmente, con respecto a las faltas y delitos menores que caían bajo la jurisdicción de la policía y de los alcaldes ordinarios. Durante el siglo XIX, la policía tenía la potestad de aplicar multas sobre las infracciones de sus

---

<sup>348</sup> Memoria presentada por el Ministro de Gobierno a S. E. el Sr. Gobernador Provisional de la República Oriental del Uruguay comprendiendo los años de 1876, 77 y 78, Montevideo, Imprenta a vapor de La Nación, 1879, p. XIII.

<sup>349</sup> “ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Supresión de los Juzgados Ordinarios de la Capital y creación de un Juzgado Departamental y otro del Fuero Mixto”, art.º 2º, p. 35. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena C.; *Compilación de leyes*, op. cit., tomo X (1876-1877).

<sup>350</sup> Fessler, D.; *Derecho penal y castigo en Uruguay (1878-1907)*, op. cit., p. 13. La aplicación de la legislación española durante las décadas del Uruguay independiente es una temática en la cual los historiadores uruguayos no han investigado y básicamente se reiteran generalidades en cuanto a su continuidad. La Constitución de 1830 dice al respecto en su capítulo I, de la sección XII: “Se declaran en su fuerza y vigor las leyes que hasta aquí han regido en todas las materias y puntos que directa o indirectamente no se opongan a esta Constitución, ni a los Decretos y Leyes que expida el Cuerpo Legislativo” (Constitución de 1830, op. cit., p. 102.).



mandatos, reglamentos y edictos. Las multas más bajas iban desde el castigo a la obstrucción del tránsito en veredas y calles y otras referentes a la salubridad pública, hasta aquellas más elevadas que se impusieron a los dueños de pulperías y cafés por admitir juegos de naipes<sup>351</sup>.

Este poder, en la práctica cotidiana de la ciudad, asignó a los comisarios la capacidad de ejercer justicia de forma discrecional. En 1860, el fiscal de gobierno, José María Montero, ante una consulta realizada por el jefe de policía acerca de las penas que podían aplicar los comisarios, escribió que “en cuanto a las que compete a la policía, no pueden ser otras que las que versan sobre infracciones de sus mandatos, reglamentos o edictos. Es evidente que en estos nada tienen que ver las justicias ordinarias”<sup>352</sup>. Como referencia ineludible, por compartir procesos históricos comparables, debemos evocar a la historiografía argentina más reciente sobre las justicias y el derecho, la que se apartó de la visión clásica del “corte”, que sostenía la tesis de la ruptura que habría producido la revolución independentista en materia legislativa e institucional<sup>353</sup>.

---

<sup>351</sup> “Pago de Multas”, pp.17-18. Disposiciones policiales. op. cit.

<sup>352</sup> “Atribuciones de la Policía y de las Justicias ordinarias, junio 14 de 1860”, p. 5. Disposiciones policiales. op. cit.

<sup>353</sup> Con respecto a la revisión bibliográfica sobre la persistencia de la cultura jurídica española y de sus instituciones, o de los cambios jurídico-legales que produjeron los tiempos de la república, véase Inés Sanjurjo Driollet; “Justicias inferiores y gobierno en espacios rioplatenses (s. XVIII y primera mitad del XIX)”. En: *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates 2015, Puesto en línea el 10 de marzo 2015. URL: <http://nuevomundo.revues.org/67849>. Darío Barrera; “Justicias, jueces y culturas jurídicas en el siglo XIX rioplatense”. En: *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates 2010, Puesto en línea el 23 de marzo 2010. URL: <http://nuevomundo.revues.org/59252>. Para estudios de casos concretos de cómo se produjo la continuidad de la cultura jurídica y de las leyes españolas entre el orden colonial y el orden republicano véase Alejandro Agüero; “Formas de continuidad del orden jurídico. Algunas reflexiones a partir de la justicia criminal de Córdoba, primera mitad del siglo XIX”. En: *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates 2010, Puesto en línea el 23 de marzo 2010. URL: <http://nuevomundo.revues.org/59352>. Alejandro Agüero; “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* Sección Investigaciones n° 41, INHIDE, Buenos Aires, enero-junio 2011. Yangilevich, M.; *Estado y criminalidad en la frontera sur de Buenos Aires (1850-1880)*, op. cit. En el capítulo *Leyes, normas, costumbres y prácticas. Cambios y permanencias en la legislación penal*, la historiadora sostiene que incluso luego de la codificación del derecho civil, rural y penal los jueces continuaron aplicando el corpus jurídico español: *Séptima Partida* (1265), la *Nueva Recopilación de las Leyes de Castilla* (1567) y la *Curia Filípica* (1603). Escribe al respecto: “en las prácticas judiciales reflejadas en los expedientes es posible hallar que tales normas se utilizaron hasta avanzado el siglo XIX. El uso que se hizo de las mismas fue selectivo y adecuado al contexto en que tenían lugar dichas prácticas. No resultaba excepcional que defensores, fiscales y jueces apelaran sólo a una parte de una ley y descartaran otra” (p. 126). Véase, también, Yangilevich, M.; *Leyes antiguas para un estado moderno. Prácticas jurídicas en la provincia de Buenos Aires durante el período de la codificación*. En: Barrera, Darío (compilador); *Justicias y fronteras. Estudios sobre historia de la justicia en el Río de la Plata (siglos XVI-XIX)*, Murcia, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones. Red Columnaria, 2009. También debemos aludir al trabajo de Griselda Pressel; *Hacia un sistema republicano. La justicia en el paso del Antiguo Régimen a la Modernidad. Entre Ríos a mediados del siglo XIX* donde aborda la continuidad de las prácticas coloniales a

Como se afirmaba más arriba, a los códigos de Comercio (1866) y Civil (1868), se sumaron el Código Rural (1875, reformado en 1819), el Código de Procedimiento Civil (1878), el Código de Instrucción Criminal (1878), el Código Militar (1884) y, más adelante, el Código Penal (1889), este último basado en el modelo del Codice Zanardelli de Italia<sup>354</sup>. Anteriormente no existía este marco legal codificado para la administración de la justicia ni para la actuación y procedimientos de policía. El Código de Procedimiento Civil fue sancionado por el gobierno el 17 de enero de 1878 y se basó en el proyecto del Dr. Joaquín Requena. Para evitar la politización de la justicia y sustituir a los jueces legos por letrados, el Código eliminó el cargo de alcalde ordinario y, estableció, también, que todos los agentes judiciales fuesen nombrados por el Tribunal Superior de Justicia<sup>355</sup>. Sin embargo, las dificultades para la formación de jueces letrados continuaron, pero principalmente, el escollo residía en enviar jueces al interior del país.

La administración de justicia civil quedó organizada del siguiente modo (desde la de menor a la de superior categoría):

a) *Tenientes alcaldes* (o *jueces de distrito*): competentes en causas civiles que no excediesen de \$20 y demás atribuciones civiles que les otorga el Código Rural (interviene al colocarse o removerse mojones, permitir el auxilio de caballos que solicite un funcionario público al propietario rural, actúa en casos de conflicto de señales de ganado, controla las marcas de los ganados, etc.)

b) *Jueces de paz*: en Montevideo, tenían competencia en los asuntos civiles que no superen los \$200 y eran elegidos por el Tribunal Superior de Justicia.

c) *Jueces letrados departamentales*: uno en cada capital departamental en sustitución de los alcaldes ordinarios. Intervenían en todas las causas civiles, comerciales y de hacienda por encima de \$200. En Montevideo tenían competencia en los asuntos civiles

---

cargo de los gobernadores y su intervención en la administración de justicia. En: Barrera, Darío (coordinador); *La justicia y las formas de la autoridad. Organización política y justicia locales en territorios de frontera. El Río de la Plata, Córdoba, Cuyo y Tucumán, siglos XVIII y XIX*, Rosario, ISHIR CONICET-Red Columnaria, 2010.

<sup>354</sup> Cfr. Fessler, D.; *Derecho penal y castigo en Uruguay (1878-1907)*, op. cit., pp. 23 y ss.

<sup>355</sup> Código de Procedimiento Civil, 6ª edición, corregida y aumentada por el doctor Eduardo Jiménez de Aréchaga, Montevideo, Librería “Casa A. Barreiro y Ramos”, 1925, p. 7.

que iban de \$200 a \$2.000; y en divorcios o nulidad; sucesiones, tutela, curatela. Intervénían en segunda instancia en las apelaciones de los juzgados de paz.

d) *Tribunales de Apelaciones*: se crearon tres tribunales con tres miembros cada uno. Le correspondía la apelación de los jueces letrados. Reunidos, ejercían la superintendencia de la administración de justicia mientras no se estableciera la Alta Corte de Justicia prevista en la Constitución.

Con respecto a la administración de justicia criminal, durante del gobierno de Latorre se produjo una modernización del derecho y de la justicia penal. Como pasaremos a explicar, se crearon nuevos jueces en la capital y en la campaña. El Dr. Laudelino Vázquez, autor del Código de Instrucción Criminal, decía en la exposición de motivos del proyecto, que “basta observar que, con muy pequeñas diferencias, el personal de la Administración de Justicia ha sido el mismo desde 1829 hasta estos dos últimos años”<sup>356</sup>. El Código fue sancionado por el decreto-ley del 31 de diciembre de 1878. Estaba dividido en tres libros. El primero trata de la jurisdicción y de los procedimientos; el segundo, sobre la instrucción del sumario, sobre las pruebas, sobre las formas de ejercitar la acción pública y privada y de la forma de iniciar los procedimientos, etc. El último libro se refiere a la reglamentación del jurado que atiende en los asuntos criminales y de la vista de las causas para sentencia.

En primer lugar, estableció que los jueces de paz tuviesen competencia en los juicios por faltas y formalizasen las primeras y más urgentes diligencias presumariales (artículos 34 y 36 del C. de I. C.). Conocían en juicio verbal en los casos de delitos leves (artículo 36 del C. de I. C.). El resto de los ilícitos quedaban, como veremos más adelante, para instancias superiores. Su autor, Laudelino Vázquez, decía en la exposición de motivos, que se establecía “una jurisdicción sobre delitos leves a los jueces de paz. He creído que hay la más exigente necesidad de esa reforma. Las pequeñas miserias de la vida social exigen un remedio inmediato, sin ruido y sin estrépito. Nadie más indicado que el juez de la misma localidad, a quien es fácil ponerse en contacto con todos los que puedan instruirlo de los hechos, y a quienes además conoce por ser vecinos de su propio hogar”<sup>357</sup>. Según el artículo 393, eran delitos leves: la embriaguez que producía escándalo; las amenazas o

---

<sup>356</sup> Código Penal y Código de Instrucción Criminal. Tercera edición, corregida y anotada, Montevideo, A. Barreiro y Ramos, 1911, p. 137.

<sup>357</sup> Ibid., p. 134.

provocaciones entre particulares en lugares públicos; los golpes que no producen heridas “capaz de privar, al que la recibe, por más de seis días, de su trabajo u ocupación”; las palabras obscenas y las demostraciones contra el pudor; el uso de armas de fuego o cuchillos; los actos o gritos que alteran el orden público o promueven tumultos en las ceremonias o espectáculos públicos; los hurtos simples o rapiñas que no superen los cincuenta pesos, etc.<sup>358</sup>.

Por ley del 21 de setiembre de 1881 se restableció que los jueces de paz y los tenientes alcaldes fuesen electos, cada tres años, directamente por los ciudadanos inscriptos en el Registro Cívico de las respectivas secciones o distritos departamentales.

También se creaban Juzgados Letrados Departamentales en el interior y habría un juez letrado correccional y dos jueces letrados del crimen en Montevideo. Por encima de estos tribunales, se culminaba en los Tribunales de Apelaciones, hasta no instaurarse la Alta Corte de Justicia.

Las sentencias de los jueces de paz se apelaban ante los jueces letrados departamentales y ante el juez correccional de Montevideo. Los jueces departamentales y el correccional de Montevideo entendían en casos de abigeato; por pelea que privase de su trabajo por más de seis días a la víctima; en caso de injurias, estafas, rapto, estupro, violación y corrupción de menores; en los hurtos cuyo valor de lo robado supere los cincuenta pesos; en las tentativas de homicidio y los casos en que se interrumpa voluntariamente las comunicaciones telegráficas (artículo 52 del C. de I. C.).

Los jueces letrados del crimen, con residencia en la capital, conocían con jurados en primera instancia, en causas de homicidio, asesinato, parricidio, infanticidio y envenenamiento; cuando se destruyen líneas férreas; en casos de incendio; cuando se producen heridas graves o mortales; en los casos de falsificación; cuando se produce adulterio y bigamia (artículo 97 del C. de I. C.).

A instancias de la jefatura de policía de Montevideo fueron creados, por ley del 27 de mayo de 1896, dos juzgados de instrucción para el Departamento de Montevideo para instruir los sumarios de los delitos que se cometiesen en la jurisdicción de la capital y la remisión de los reos a los juzgados correspondientes. El argumento principal fue acelerar la

---

<sup>358</sup> Ibid., art.º 393, p. 265.

investigación del acto delictivo, aliviar las tareas de los jueces correccionales y del crimen en recabar las pruebas e impedir “que se sugestionen los testigos y que los culpables preparen excusas o defensas maliciosas”<sup>359</sup>. La creación de juzgados de instrucción benefició a la Jefatura de Policía ya que anteriormente “las diligencias pedidas” por los jueces absorbían “un tiempo ilimitado, distraiendo de su servicio propio a gran número del personal de policía”<sup>360</sup>. Los jefes de policía, además de considerar impropias de sus facultades los referidos a los asuntos urbanos y municipales, también consideraron con displicencia llevar adelante determinadas funciones propias de la administración de justicia. El jefe de policía, Eugenio Abella escribía:

Juzgo indebidamente recargada a la policía con la función de distribuir cédulas de citación para testigos en causas criminales o con hacerles citar verbalmente en virtud de pedidos por oficio. Los jueces tienen alguaciles y dependientes notificadores para desempeñar esas funciones que son de su exclusiva competencia. La policía sólo debiera intervenir cuando se trata de testigos desobedientes, que deben ser conducidos por la fuerza, mediante la orden escrita del juez competente<sup>361</sup>.

La creación de dos nuevos juzgados, separó la instancia del sumario de la del plenario, esta última correspondiente a los juzgados letrados correccionales y a los jueces del crimen. El artículo 2º de la referida ley sostenía que “los jueces de instrucción conocerán en todas las causas por delito que ocurran en el Departamento de Montevideo, hasta la terminación de los sumarios”. Una vez que se cometiese un delito “de carácter público”, el comisario de policía de la seccional correspondiente “pasará parte en la forma más rápida posible al juez de instrucción que se halle de turno”. El parte podía ser remitido por teléfono, telégrafo o mensajero. Cuando la naturaleza del delito lo requiera, el juez de instrucción se deberá trasladar a la escena del delito, contando con la policía como su auxiliar inmediato<sup>362</sup>.

Distintas leyes, y el mismo Código de Instrucción Criminal, enfatizaron en la separación de las competencias policiales de las judiciales. En especial, el conflicto se

---

<sup>359</sup> A.G.N. Jefatura Política de Montevideo. Julio 1895. Carpeta n º 428ª. Caja nº 2. Años 1895-1896.

<sup>360</sup> Muró, Julio; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital*, Montevideo, Imprenta “El Siglo Ilustrado”, de Turenne, Varzi y C.ª, 1890, p. 49.

<sup>361</sup> Memoria presentada a la Honorable Asamblea General por el Ministro de Gobierno correspondiente al año 1894, Montevideo, Imprenta a Vapor de La Nación, 1895, pp. 37-38.

<sup>362</sup> “ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA. Creación de dos Juzgados de Instrucción”, pp. 256-258. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena C.; *Compilación de leyes*, op. cit., tomo 21 (1895-1896).

planteó con respecto a la instrucción del sumario. El artículo 143 del referido Código establecía que “el sumario lo constituyen las actuaciones o diligencias instruidas para la averiguación de los delitos y de sus autores”<sup>363</sup>. A su vez, el artículo 145 disponía que la instrucción del sumario en las causas criminales le competía en exclusividad al juez y no a la policía: “Todos los jueces tienen jurisdicción para prevenir la instrucción de los sumarios, formalizando las primeras y más urgentes diligencias en los casos de in fraganti delito, cuando se encontraren inmediatos al lugar del suceso, dando cuenta al Juez competente de la localidad a los efectos que corresponda”<sup>364</sup>. No obstante, como se explica a continuación, los conflictos más importantes entre justicia y policía, acontecieron cuando los comisarios y los jefes de policía comenzaban el sumario o se atribuían durante todo el proceso penal facultades para aplicar penas y castigos, por lo general, moralizantes e infamantes.

### **3.4 Un diálogo difícil: las prácticas policiales y la administración de justicia**

Distintos documentos y reglamentos de justicia y policiales dan cuenta que desde la creación del Estado, el poder político tuvo claras intenciones de instaurar un poder judicial independiente y de distinguir la administración de justicia de las funciones policiales y de establecer un límite a estas últimas en cuanto a la intervención en el proceso judicial. Los distintos reglamentos de policía y diversas leyes, como veremos más adelante, prohibían expresamente que la policía instruyera los sumarios, limitando sus cometidos, al producirse el hecho delictivo, solamente a la realización de las primeras indagatorias. Según el artículo 14 del Reglamento de justicia de 1829 antes referido, la policía tenía vedado instruir el sumario de quien cometiese un delito, y su única obligación era enviar al imputado al alcalde ordinario, con las primeras indagatorias del hecho. A su vez, el artículo 15 establecía que “el alcalde ordinario, si la causa no fuese de las que él debe conocer y sentenciar, substanciado el sumario legalmente, lo pasará con el reo al Juzgado del Crimen, con el auxilio de la Policía”<sup>365</sup>.

---

<sup>363</sup> Código Penal y Código de Instrucción Criminal, op. cit., p. 205.

<sup>364</sup> Ibid., p. 210.

<sup>365</sup> “ORGANIZACIÓN DE LA POLICÍA”, artículos 14 y 15. p. 35 En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 1, op. cit.

A nivel institucional y legal, existe una notoria diferencia con lo acontecido en Argentina y, más precisamente, con la administración de justicia en la provincia de Buenos Aires, donde la policía tuvo una fuerte injerencia en la instrucción del sumario y en el proceso penal. En este sentido, Osvaldo Barreneche constató el crecimiento y autonomía de las fuerzas policiales a partir de 1810. La policía fue asumiendo funciones judiciales en la medida que monopolizó las fases iniciales del proceso antes que éstos llegaran a la órbita judicial<sup>366</sup>.

Por su parte Gisela Sedeillan sostiene que, hasta fines de la década de 1880, en la provincia de Buenos Aires, justicia y actos de gobierno estaban imbricados, principalmente, la utilización que hizo el gobierno de los jueces de paz de la campaña, quienes cumplieron un rol fundamental en la instauración del orden social<sup>367</sup>. También, María Angélica Corva aborda las importantes y amplias funciones que continuaron ejerciendo los jueces de paz luego de la caída de Rosas, “funciones militares, electorales, de escribano y se desempeñaba como agente del ejecutivo, por encargos del Gobierno –a través de sus ministros- y en su carácter de comisario, recibiendo órdenes del jefe de policía”<sup>368</sup>.

Para el caso de Uruguay, y más precisamente, para la ciudad de Montevideo, se puede diferenciar una etapa de prácticas policiales previa a la codificación del procedimiento y del derecho penal (1877-1889), período histórico anterior, también, a la profesionalización de la policía. En este período la policía y los jefes políticos, a pesar de las observaciones y críticas de los agentes judiciales, tuvieron una amplia potestad de acción y un poder importante para aplicar penas, castigos o tomarse, incluso, la atribución de aconsejar los más eficaces a los jueces.

En primer lugar, la discrecionalidad de acción se evidenció en la represión de la vagancia, la itinerancia de los sectores populares y de toda actividad ociosa que estuviese confrontada con el trabajo. El juez de paz de la 1ª sección de extramuros le escribía al jefe de policía “que le es insoportable la conducta que observa la policía de extramuros con todo el que cruza de noche (y a veces de día) por las calles”. En la tarde del día anterior, el juez

---

<sup>366</sup> Barreneche, O.; *Dentro de la ley, TODO*, op. cit.

<sup>367</sup> Sedeillan, G.; *El papel de la policía de la provincia de Buenos Aires en la instrucción sumarial en el período de la codificación del derecho*, op. cit. Sedeillan, G.; *La justicia penal en la provincia de Buenos Aires*, op. cit.

<sup>368</sup> Corva, María Angélica; *Construir el gobierno, afianzar la justicia. El Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires (1853-1881)*, op. cit., p. 121.

observó el procedimiento utilizado por algunos celadores sobre varios peones que transitaban por la ciudad. “La partida de policía los aprehendió, sin más delito que ir por la calle sin meterse con nadie, siendo el primer saludo una porción de sablazos que descargan sobre los infelices que caen en sus manos”. Los peones fueron “a patrocinar al juez de paz, y como éste no puede remediar ese mal, no pudiendo serle indiferente las quejas de estos infelices, las eleva a V. S. para que se sirva tomar las medidas que halle a bien: tanto para evitar estos ultrajes, cuanto por el descrédito que resulta a la causa del Orden y las Leyes”<sup>369</sup>.

Comunes fueron los arrestos sin orden judicial por parte de los comisarios y la aplicación de castigos a discreción. Rufino Suárez, peón de un saladero del Paso del Molino fue aprehendido por el comisario “en la casa de una tal Cristina” y “le tuvo cinco días en el cepo, y después le remitieron con dos soldados a la casa del Departamento de Policía, y de esta pasó a la cárcel pública en donde se halla, y que la causa de la prisión es por haber herido momentos antes de ser preso a un hombre a que no conoce en la pulpería del canario Manuel”<sup>370</sup>.

No obstante, los conflictos más importantes con la justicia se plantearon cuando la policía intervenía directamente en el proceso penal. Veamos algunos casos en los que se hacía evidente las tensiones entre los agentes judiciales, el gobierno y la policía. En la Villa de la Unión (actual barrio Unión), en mayo de 1856, el comisario de la referida localidad le envió una carta al jefe de policía, Luis de Herrera, en la que le informaba del arresto de Juan Felipe Gallo, a solicitud del teniente alcalde, Francisco Lallera. En la misma decía que:

Habiéndose presentado en esta oficina el 19 del presente Don Francisco Lallera, teniente alcalde (...) a pedir la aprehensión y remisión a ese Departamento, de Don Juan Felipe Gallo, bajo su responsabilidad, dándome por escrito los motivos, que éste tenía para semejante prisión, como V. S. se impondrá por el adjunto documento que acompaño firmado por el dicho Lallera; procedí a la aprehensión del mencionado Gallo el día veinte del presente mes, y ha sido, demorado hasta hoy por haberse empeñado las personas más respetables de esta Villa, como lo son el Sor. Cura Párroco Don Victoriano A. Conde, el Sor. Don Castro y Don Juan José Durán,

---

<sup>369</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Año 1832. Caja n° 834. Carpeta: 4. Asunto: Administración de Justicia. Fojas: 79-79 v.

<sup>370</sup> A.G.N. Archivo Judicial (en adelante A. J.). Contra Rufino Suárez por haber herido a Garret Barri. Crimen 1°. Expediente n° 22. Año 1841.



y varias otras personas –con el fin de cortar un asunto que no quieren tuviese trascendencia, por ser poco honorífico- a las familias de los litigantes que son cuñados y que, de esto va a resultar la total ruina de ambos; y que nada se ha podido arribar por la terquedad y resistencia del dicho Lallera, que no ha valido las súplicas de los señores nombrados ni de otros muchos (...)

La carta que escribió el teniente alcalde para justificar la prisión de Juan Felipe Gallo decía lo siguiente:

El día diez y nueve de mayo de mil ochocientos seis, me presenté al departamento de Policía de la Villa de la Unión, pidiendo apresen a Don Juan Felipe Gallo, bajo mi responsabilidad, por haber intentado por varias veces violar a mi señora hasta el extremo de sacar un puñal (...) quiso el señor Gallo disimular el delito, viendo fallido su intento le prometió asesinarme (...) tomé el partido de abandonar mi casa pues me veía en gran conflicto siendo la esposa del Señor Gallo hermana mía la que está al corriente de los hechos brutales de su marido (...)

A continuación transcribimos la contestación y resolución del conflicto por intermediación de jefe de policía, Luis de Herrera, quien escribía y, a su vez, ordenaba al comisario de la Unión:

He recibido la nota de U. con la que remite un preso, circunstanciándome los motivos de esa prisión, y su proceder respecto a ella. En contestación debo decir a U. que es preciso no traspasar los límites que le estén señalados a cada autoridad, so pena de caer en graves errores. U. no debía haber procedido a la aprehensión del señor Gallo sin más motivo que la exigencia del señor teniente alcalde, que como Ud. ve se constituyó en juez y parte.

La policía solo puede obrar por sí en los casos presentes, cuando se toma in fraganti al delincuente, pero nunca por lo que diga tal o cual individuo. En casos como el que nos ocupa solo debía Ud. haber aprehendido al señor Gallo con una orden del juez competente, pues es un asunto que debía haber seguido el trámite de los tribunales de justicia.

Hasta aquí, el jefe de policía se encuentra dentro de lo que prescribían las leyes en cuanto a la separación de las tareas de la policía con respecto a la administración de justicia y, principalmente, al hecho de la no intervención de la policía en el procedimiento judicial y a la prohibición de aprehender a un individuo por testimonio de parte interesada y sin la orden del juez. Pero la carta del jefe de policía no termina allí, y en el último párrafo le señala al comisario de la Unión el proceder más beneficioso y conveniente, no obstante, transitar por fuera de lo que establecía la administración judicial. Esto fue lo que ordenó

Luis de Herrera para poner fin al conflicto y hacer justicia: “En cuanto al proceder de U. respecto al empeño de algunos señores distinguidos de la Unión, de procurar un arreglo con la parte actora, pidiéndole para el efecto la detención del preso por algunos días en esa Comisaría, a fin de acallar algún tanto el escándalo de un acto que tiene tanto viso de inmoral, lo apruebo; pero procure U. siempre salvar los derechos de la policía, en todo los casos”<sup>371</sup>.

Efectivamente, como queda demostrado en las palabras del propio jefe de la policía, lo conveniente para la sociedad, no siempre estaba ajustado al derecho, a la justicia ni a sus procedimientos. Tampoco, la policía era “el martillo” obediente de ningún poder político (según expresión del sociólogo Dominique Monjardet), sino que defendía sus propios intereses<sup>372</sup>.

En la etapa previa a la codificación del derecho penal y de la especialización de la policía de Montevideo en el orden público, se puede constatar una policía que, simplemente, no conocía o, a sabiendas, no respetaba el procedimiento judicial. Fueron continuas y persistentes las demandas de los jueces “haciendo notar la demora con que se le participan o remiten de esa oficina los antecedentes de los delitos”<sup>373</sup>. Las advertencias de los jueces se dirigieron hacia la necesidad de una mayor eficiencia en la escritura de los partes policiales, en la celeridad del envío de los mismos y acerca de la prohibición de intervenir en el proceso penal: “siempre que se perpetúe algún asesinato o crimen de esta especie pasen el parte inmediatamente, sin la menor pérdida de tiempo, cuidando de no alterar absolutamente nada en el sitio donde se hay perpetrado el crimen, dejando el cadáver en el estado y sitio que se haya encontrado”<sup>374</sup>. A su vez, la policía veía recargada sus funciones con la averiguación de los antecedentes de los inculcados y citas de los testigos: “creo muy conveniente que el señor juez hiciese en semejantes casos algunas indicaciones por las que los comisarios pudieran adquirir noticias ciertas”. Para abreviar el trabajo de los agentes de calle, el jefe de policía le señalaba al juez del crimen que “esas indicaciones podría tomarlas Usted de los mismos que se hallan comprendidos en la causa o que declarando en

---

<sup>371</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 6. Año 1856.

<sup>372</sup> Monjardet, D.; *Lo que hace la policía*, op. cit.

<sup>373</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Ministerio de Gobierno. Noviembre 1859. Paquete 2. Año 1859.

<sup>374</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Comisarios de Policía. Setiembre 1857. Paquete 3. Año 1857.

ella no podrán tener a veces embarazo en dar nombres, lugares y demás datos, que faciliten la pronta ejecución de los deseos de Usted”<sup>375</sup>.

Los jefes de policía se defendían frente a la demanda de celeridad que exigían los jueces, señalando las dificultades que existían en localizar al médico de policía, después en la lentitud con que se presentaba en la escena del crimen, para luego, por fin, esperar la inspección del cadáver y el certificado médico, acto que finalizaba con la redacción y envío del parte policial por parte del comisario. Sin embargo, podía suceder, como aconteció en reiteradas ocasiones, que el comisario careciera de los elementos para escribir la sumaria información solicitada por la justicia. En 1864, “el comisario que suscribe ha recibido orden del sr. comisario de órdenes para que proceda a levantar una sumaria información a los individuos Vázquez e Hincle que se hallan presos en esta cárcel. Como me considero incompetente para llenar satisfactoriamente dicho encargo; espero de Usted se digne aceptar mi excusación”<sup>376</sup>.

Las advertencias de los jueces del crimen se reiteraron en el sentido que expresó el juez del crimen, Leopoldo Olave, quien se dirigió el 14 de febrero de 1861, al jefe de policía de Montevideo, en los siguientes términos:

Sucede que muchas veces le remiten al juzgado antecedentes en los cuales los comisarios participan ser las heridas de gravedad resultando después de los certificados todo lo contrario, como acaba de pasar en los de Ortorguéz que el comisario comunica ser de muerte la herida, mientras que el certificado médico que se ha recibido en este momento, describe una herida simple que solo ha cortado los segmentos, es decir, el cutis, y como en las causas de esta naturaleza no puede conocer el juzgado por estarle prohibido por la ley, es que me dirijo a US para que tenga a bien ordenar se tomen las medidas indicadas<sup>377</sup>.

Otra fuente de conflicto se produjo entre los jefes de policía y los jueces del crimen cuando los primeros avanzaban en materia judicial y opinaban sobre los detenidos, y aconsejaban y recomendaban acerca de los más eficientes procedimientos judiciales. La siguiente carta da cuenta de dos tipos novedosos de delitos que comenzaron a proliferar con la fundación de los primeros bancos a partir de 1856: la falsificación de moneda y la estafa. En este sentido, el comisario de la 1º sección y el jefe de policía le señalaban al juez del crimen que continuamente habían enviado individuos apresados por la comisión de

---

<sup>375</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Juzgado del Crimen. Setiembre 1859. Paquete 10. Año 1859.

<sup>376</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Setiembre 1864. Caja nº 3. Año 1864.

<sup>377</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Juzgado del Crimen 1ª y 2ª sección. Febrero 1861.

delitos de estafa y falsificación “sin que hasta ahora se haya puesto remedio alguno por parte de la justicia. Varias veces se han remitido a ese juzgado por la policía individuos, que como cita el referido parte se ocupan en despojar fraudulentamente de su dinero a las personas incautas que llegan a caer en sus manos”. A continuación, el jefe de policía refería las características morales y formas de vida de uno de los estafadores, Emilio Pailles, detenido varias veces por sospechoso. La carta finalizaba señalándole al juez del crimen que “creo de mí deber dar a V. S. estos informes para el mejor procedimiento de la justicia; pues el precitado individuo tiene todas las apariencias de un caballero de industria”<sup>378</sup>.

El juez del crimen respondió haciendo una dura reconvención a las opiniones del jefe de policía y advirtiéndole que: “se hace presente a V. S. que el juzgado procede en todos sus actos conforme a los preceptos de la Ley”. A su vez, a la nota del juez, el jefe de policía especificó que sus opiniones sobre la conducta moral y vida del delincuente se debía “sólo con el fin de dar más detalles al Sr. juez del crimen; pero de ningún modo con la intención de mezclarse en los preceptos del derecho ni en las atribuciones de esa magistratura; mucho menos con la intención, que se le impone de censurar en proceder de ese juzgado”. Al finalizar la misiva, especificó que como jefe de policía “reconoce su posición, sus atribuciones y sus deberes”, no obstante “mira también como gratuito el que el sr. juez le recomiende se limite a sus atribuciones”<sup>379</sup>.

A la inversa sucedía otro tanto. Los jefes de policía se resistieron a la intromisión que la administración de justicia realizaba en los procedimientos policiales. En febrero de 1861 fue liberado por orden verbal del juez del crimen el preso Manuel Olivera. El jefe de policía no sólo criticó el procedimiento “de palabra” de la justicia, sino que criticó la nota que le envió el juez “porque contiene conceptos amenazantes, ya vertidos también anteriormente que rechazo enérgicamente como incompetentes y adelantados. El juzgado puede dar cuenta cuantas veces quiera al tribunal o a quien guste, de cualquiera de mis procedimientos, pero jamás hacerme reproches ni comunicaciones que no admito”<sup>380</sup>.

---

<sup>378</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Juzgado del Crimen. Noviembre 1856. Paquete 5. Años 1856-1863.

<sup>379</sup> Ibid.

<sup>380</sup> Departamento de Policía, 22 de febrero, 1861. A.G.N. Policía de Montevideo. Caja nº 5. Año 1861.

### 3.5 La policía hace “justicia”

Hasta la codificación del derecho y del proceso penal y civil, los problemas más graves por los que atravesaba la administración de justicia eran “la marcha confusa y complicada de los negocios, la falta de un código que aclare y simplifique la acción judicial”. “Necesitamos una ley de procedimientos civiles y criminales”, escribía el ministro de gobierno en la memoria presentada a la Asamblea General en 1859. “Respecto al modo de proceder en materia criminal, la ambigüedad, la oscuridad, la duda y complicación de nuestras leyes hacen que hasta los jueces mismos varíen en su aplicación”<sup>381</sup>.

La imprecisión en la administración de justicia y la injerencia de la policía en el procedimiento criminal se tornaron más oscuros por la inexistencia de un reglamento policial que estableciera claramente las competencias de la policía a efectos de “señalar límites fijos a su acción, sin dejar un intervalo peligroso entre el fin de esta y el principio de la intervención judicial”<sup>382</sup>.

Desde la mirada policial, la falta de leyes y disposiciones que especificasen la actuación de la policía podía en los hechos contradecir el artículo 115 de la Constitución que establecía que los juicios criminales sólo empezaban por acusación de parte o del acusador público, quedando suprimidas las pesquisas secretas. La policía, como veremos en otro apartado, tenía facultad para arrestar al individuo en caso de in fraganti delito. Este era un concepto un tanto ambiguo que no estaba definido por la legislación, aunque los fiscales entendían que era aquel delito que se cometía públicamente y en presencia de varios testigos. Los jueces del crimen criticaron, en particular, la potestad que se atribuyó la policía para iniciar acusaciones criminales, jurisdicción estrictamente judicial y no policial.

Distintos documentos y cartas de comisarios y jefes de policía enviados al ministro de gobierno daban cuenta de la concepción que la policía tenía acerca de los procedimientos judiciales y de la mejor forma, expeditiva en todos los casos, de solucionar el tema de la delincuencia y cómo ejercer el castigo. Hacia 1855, en la ciudad de Montevideo, la policía constaba la existencia de nuevos delincuentes con novedosas formas

---

<sup>381</sup> Memoria presentada por el Ministro del Interior del gobierno de la República Oriental del Uruguay a las Honorables Cámaras en 1859, Montevideo, Imprenta de la República, s/f, pp. 6-7.

<sup>382</sup> Ibid., p. 12.

de delinquir para esa época. Los nuevos delincuentes, todos ellos europeos, estaban dedicados al robo de valores económicos, a la estafa y a la falsificación de monedas y billetes, nuevos delitos ambientados por la fundación de bancos y el aumento de la circulación de billetes. El 30 de julio de 1855, el jefe de policía le informaba al ministro de gobierno, Salvador Fort, que había aprehendido en in fraganti delito al francés Pedro de Berger, en acto de abonar con moneda falsificada. Además, y esto es lo más interesante, recomendaba el tipo de pena que correspondía aplicarse, la que debía ser de carácter público y publicitada para prevenir delitos similares. A continuación escribía:

Harto frecuentes son por desgracia entre nosotros esos actos de estafa pública; pero la lentitud de la acción de la justicia ordinaria, y otras causas que no serán desconocidas a V. E. hacen que no se pueda castigar pronta y enérgicamente al delincuente. El que suscribe cree que en tal caso debe autorizársele para imponer al preso de Berger una fuerte multa y por lo menos un mes de prisión por este departamento. De este modo y haciendo público el hecho y la imposición del castigo inmediato se conseguirá a los menos más efecto moral que el que produciría la formación del proceso criminal, que salvo el procedimiento previo que propongo, podía seguirsele.

V. E., señor ministro, resolverá en el caso como mejor lo estime, en la seguridad que el que suscribe tiene la prueba completa de la complicidad del preso de Berger<sup>383</sup>.

Similar fue el proceder del jefe de policía al apresar al italiano Pablo Barreta, el 29 de octubre de 1859, quien había estafado en 300 pesos a un vecino del Paso del Molino “bajo el pretexto de comprarle su chacra”. Le advertía al ministro de gobierno, Antonio de las Carreras, que “entregar este hombre al juez del crimen, muy poco se adelantaría, propongo a V. E. hacerlo salir para Europa después que pague a Britos los 300 pesos en que fue perjudicado”. El ministro contestó que “a la conveniencia de extrañarlo del país evitando las demoras del procedimiento judicial, debo decir a V. S. que no siendo posible prescindir de las formas legales (...) V. S. remita al juzgado del crimen con el correspondiente sumario al referido individuo”. Sin embargo, al final de la nota, el ministro le daba carta libre para actuar a la policía: “en cuanto a los que se aprehendan por rateros u otras faltas, continué observando el procedimiento de práctica”<sup>384</sup>.

La policía no sólo aconsejaba sino que ponía en acción sus propios mecanismos de ejercer el castigo y hacer justicia. En primer lugar, allanaba domicilios, detenía individuos y

---

<sup>383</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Ministerio de Gobierno. Julio 1855. Paquete 9. Año 1855.

<sup>384</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Ministerio de Gobierno. Noviembre 1859. Paquete 2. Año 1859.

aplicaba penas a discreción. El comisario del Cordón, Manuel Macho, le informaba el 18 de setiembre de 1852, al jefe de policía, Santiago Sayago, que persiguiendo las huellas de “gente sospechosa”, en una noche “traté ponerme a la observación, y cuando me pareció oportuno adentré y registré la mencionada tapera hallando acostado en una cama de brintas al individuo argentino Marcos Ballesteros”. El comisario lo arrestó y lo remitió “a la disposición del señor jefe para los fines que puedan convenir”<sup>385</sup>.

La policía consideró la represión del juego ilegal como un terreno propio de sus fueros, nadie mejor que el agente de calle sabía dónde se jugaba y cómo proceder. Hasta fines del siglo XIX no se ajustó a demasiados procedimientos judiciales y prefería métodos bien expeditivos. En mayo de 1856, el comisario de la 3ª sección le comunicaba al jefe de policía “que habiendo tenido noticias de que se jugaba a la lotería en casa de la Morena Rosa Ocampo, hacía mucho tiempo, y que se reunía porción de gente de color a jugar; y la mayor parte militares; anoche fuimos como a las diez y sorprendimos a dicha jugada, que se componía de artilleros y guardias nacionales”<sup>386</sup>. Confirmando y justificando este procedimiento, el jefe de policía le señalaba al ministro de gobierno que “yo creo señor ministro que una casa de juego no debe considerarse como el domicilio del ciudadano y por consiguiente el dueño de ella que la tiene solo para ese negocio, puede y debe la autoridad, si lo creé por el buen servicio, invadirla, deshacer la reunión, y si hay mérito conducir al Departamento al guardián o tenedor de ella y penarlo como corresponde”<sup>387</sup>.

Otro tanto hacía el comisario Ignacio Bellido del Buceo. Los vecinos de la localidad elevaron, el 25 de setiembre de 1852, una extensa carta al jefe de policía donde daban cuenta de las prácticas del referido comisario: “El señor Bellido, que probablemente jamás ha leído la Constitución de la República, ignora que la Policía no puede introducirse en el domicilio de un vecino, sino en los casos previstos por la Ley, y con las formas que ésta prescribe. Así es que, a cualquier hora, si le place, se hace abrir, por fuerza, las puertas de las habitaciones, y, con el más fútil pretexto, se apodera de sus moradores, y los manda poner en el cepo, a donde los tiene incomodados”<sup>388</sup>.

---

<sup>385</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 7. Año 1852.

<sup>386</sup> A.G.N. 3ª sección de policía. Nota enviada por el Comisario Francisco Sienra al jefe de policía Luis de Herrera. 23 de mayo de 1856.

<sup>387</sup> Departamento de Policía, 4 de setiembre de 1852. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 9. Año 1852.

<sup>388</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 9. Año 1852.

El conflicto más duro entre la policía y la justicia se planteó en los casos en que los comisarios, celadores y serenos arrestaban y detenían a individuos sin considerar los procedimientos judiciales, sin recabar las suficientes pruebas y a solicitud de terceros, es decir, por simple testimonio. En la segunda mitad del siglo XIX, fueron comunes las reconvenciones de los jueces hacia los jefes de policía en el procedimiento que aplicaban en el arresto que efectuaban celadores y serenos. “Los serenos conducen presos al Departamento sin más motivo que porque tal o cual individuo les exige la aprehensión cuyo proceder a más de ser contrario a las leyes, hace que se invadan las atribuciones de los jueces, que son los únicos que pueden ordenar la aprehensión de una persona después de haber oído ambas partes”. A estas observaciones, el presidente de la Comisión de Serenos respondió que “a juicio del que firma para obtener esta ventaja se precisan otras medidas de un orden administrativo, que difícilmente se podrán conseguir desde que con rara excepción no existe, la moralidad e interés de civismo suficientes, en los encargados de hacer justicia”. A continuación dirigió las críticas directamente hacia los agentes judiciales implicados: “el teniente alcalde y el juez de paz es una autoridad con que no se debe contar en la noche, y en momentos precisos puede asegurarse que en ningún caso, de insulto, ataque, robo, asesinato, se podrá evitar desde que tenga el sereno que munirse de la intersección y mandato de aquellas autoridades para obrar”<sup>389</sup>.

Los jefes de policía eran los que recibían las cartas de los jueces donde se les incriminaba el proceder de sus subalternos, principalmente, de los comisarios. A su vez, los jefes de policía, impelidos por los jueces del crimen, ordenaba a sus comisarios que: “no debía haber remitido a este Departamento los tres individuos (...) por no ser ese asunto dependiente de la policía y por consiguiente tampoco de los comisarios. (...) Así pues no se puede aprehender a persona alguna, porque otra lo exige, por injurias o por indicios que dé cualquier individuo. Para esto están los jueces de paz cuyas atribuciones no pude invadir la policía. A ellos corresponde ordenar, y entonces si deben los comisarios prestar su auxilio”<sup>390</sup>.

También el conflicto se planteó cuando los oficiales de guardia de la cárcel o el propio jefe de policía liberaban por su cuenta a los individuos penados por los tribunales de

---

<sup>389</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Particulares. Junio 1856. Paquete 6. Año 1856.

<sup>390</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 6. Año 1856.



justicia. En este sentido, el juez del crimen de la 1ª sección le enviaba, el 19 de noviembre de 1860, al jefe de policía de Montevideo, una dura nota amonestando y amenazándolo en los siguientes términos:

Con este motivo me veo también en el caso de hacer presente a V. S., que habiendo mandado poner hoy en libertad al preso Antonio Ponce, que se hallaba en la cárcel de esta ciudad, se me ha informado que desde el día cuatro del corriente por orden de V. S. había sido puesto en libertad, como V. S. lo comprende, esto, siendo cierto importa dejar burlada la jurisdicción de los tribunales de justicia sobre ese individuo, cosa que si vuelve a repetirse por más deseos que tenga de conservar la armonía tan necesaria entre los magistrados para la recta administración de justicia, me es doloroso de decirlo, pero tendré que dar cuenta al Superior Tribunal a fin de que no se repitan hechos de esa naturaleza<sup>391</sup>.

La policía, al considerar que las penas impuestas por los jueces a los delincuentes no tenían suficiente repercusión pública y carecían ese contenido emotivo que demandaba la sociedad, añadía su propia “justicia”, que siempre tenía resabios del “antiguo régimen” y un fuerte sentido moral dirigido al pueblo y un efecto social moralizante. En 1868, el gobierno solicitaba información al jefe de policía “sobre el hecho de llevar los presos que barren las calles letreros infamatorios en las parras”. Juan P. Roballo, respondió en una extensa carta que “los presos señalados con el letrero ‘Ladrón’ son reincidentes y por esa cualidad y con el fin de poner coto a la audacia con que se cometen robos por esos individuos que ha creído deber hacerlo”. Continuaba explicando el jefe de policía, que su antecesor, el coronel Lavandera, fue quien incorporó para los delincuentes trabajar con camiseta amarilla, grillete y el letrero mentado, “con la intención de poner un freno a los numerosos robos que se cometían diariamente. Entonces, la prensa y el público aplaudieron una medida tan acertada, al ver los resultados felices que se habían conseguido”. Luego, el jefe de policía se encargó de señalar la escasa efectividad instrumental de los castigos: “ninguna de las penas impuestas por el juzgado del crimen ha sido suficiente para contenerlos”. En este sentido, consideraba que la policía hacía mejor “justicia”, utilizaba mejores medios emotivos y aplicaba unos castigos con mayor eficacia que los jueces. “Las penas aplicadas por los juzgados del crimen no son bastantes para contener la audacia de esa clase de criminales; y por esta misma razón es que no trepidé en seguir poniendo en práctica lo que

---

<sup>391</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Juzgado del Crimen. Noviembre 1860. Paquete 1.

con tanto acierto y aplauso general de la población, había puesto en ejecución por mi antecesor con autorización Superior”.

La policía no sólo mejoraba la pena aplicada por la justicia, sino que tenía una notable autonomía con respecto a ejecución de los castigos. Juan R. Roballo especificaba que “si en el presente caso no he creído sujetarme en todo al fallo que nuestros tribunales pronuncian, ha sido guiado por el interés y el clamor general de la población, y también por su propia seguridad”. A pesar de los medios ejemplarizantes utilizados por la policía y de la receptividad de la prensa y el público, el ministro de gobierno procedió “a derogar el uso del letrero establecido, para los presos condenados al barrido de las calles, por ser afrentoso y contario a lo preceptuado por la Constitución del Estado”<sup>392</sup>.

En casos similares, como el anterior, tratándose de falsificadores de moneda y estafadores extranjeros, la policía obraba con total autonomía. Cuando la policía había acumulado un copioso caudal de antecedentes en los registros policiales y tenía certezas sobre los “ladrones profesionales”, los jefes de policía tomaban decisiones sobre el botín robado. El jefe de policía dijo que “no he tenido inconveniente en ordenar la devolución a favor de dicho Don Guerin de las 13 onzas y 11 patacones que fueron hallados en poder de dichos ladrones en los momentos de ser aprehendidos”<sup>393</sup>.

Un jefe de policía muy sensible a la proliferación de falsificadores, estafadores y ladrones en alianza con los comerciantes prestamistas, fue Juan P. Goyeneche. En 1878, durante el gobierno de Lorenzo Latorre, redactó varios reglamentos (“de la prostitución”, “reglamentos sobre conventillos”) y, entre ellos, uno que reglamentaba las casas de préstamo. Este le asignaban a la policía amplias facultades de acción, atribuciones en cuanto a la fiscalización del comercio prestamista y la aplicación de castigos y multas a los comerciantes y, claro está, a los delincuentes. Sin embargo, el “reglamento de Casas de Préstamos y compra-venta de objetos usados” recibió el rechazo del fiscal de gobierno y hacienda, Juan José Segundo, quien argumentó que era deber de la policía sólo limitarse a vigilar y detener a los ladrones. En caso de estafa, intereses excesivos y otras ilegalidades comerciales, los damnificados podían iniciar “la acción legal que les competa, que para eso están los tribunales”. El jefe de policía, continuaba advirtiéndole el fiscal, no podía

---

<sup>392</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Marzo 1868. Caja nº 2. Año 1868.

<sup>393</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 3. Abril de 1862. Año 1862.

atribuirse la facultad de reglamentar la actividad privada, contradiciendo el Código de Comercio y a la Constitución de la República. “La reglamentación del interés privado de los contratantes por otra autoridad que no sea su voluntad y conveniencia recíproca, será siempre injusta y dañosa. Por otra parte, pugnará con los principios de justicia, el restringir con reglamentos, las facultades de pactar, trabajar y disponer de sus casas libremente, que consagra a los habitantes todos de la República, sus leyes e instituciones”<sup>394</sup>. El ministro de gobierno se pronunció de acuerdo con el fiscal y negó al jefe de policía la aplicación del reglamento sobre préstamos y empeño de objetos usados. El fiscal y el gobierno, en definitiva, se mostraron proclives a la libertad de contratar y al libre comercio y a limitar la intervención de la policía en asuntos privados.

### **3.6 Codificación del derecho penal y policía**

Durante los años de los gobierno militares hubo, tanto en el plano jurídico como del proceso penal, intentos por ajustar los procedimientos policiales a criterios de legalidad y sujetarlos al cumplimiento de los mandatos judiciales. A partir de la década de 1880, comenzaron a publicarse distintos reglamentos y digestos policiales que especificaron los procedimientos de los agentes y ajustaron el accionar de la policía al proceso penal. Este legalismo policial se acompañó con el inicio de la codificación del derecho penal. En 1878, como se explicó más arriba, se aprobó el Código de Instrucción Criminal, que establecía un mayor formulismo para la policía y los jueces. En segundo lugar, desde inicios de la década de 1880 comenzaron a publicarse guías, reglamentos e instructivos para comisarios y para el personal subalterno de la policía donde estaba estipulado el proceder de los agentes de calle y cómo debían actuar en los momentos de los arrestos.

El primero de estos documentos fue la Guía del Comisario publicada en 1881, una compilación de edictos y decretos en vigencia dirigida a los comisarios y agentes de calle para que conozcan “a ciencia cierta, cuanto, debe imponerse por multas a los infractores, de ellas”<sup>395</sup>. Hacia fines de la década de 1880 y en la de 1890 se sucedieron importantes publicaciones de instructivos para comisarios y personal subalterno. Podemos destacar la

---

<sup>394</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Ministerio de Gobierno. Marzo 1878. Caja nº 2. Año 1878.

<sup>395</sup> Guía del Comisario que debe regir en las secciones de la ciudad y extramuros del Departamento de la capital, Montevideo, Imprenta a vapor, 1881, p. 5.

más completa de ellas, el Digesto de la Policía de la Capital publicado en 1887, un documento de 123 páginas, el cual se constituyó en el primer reglamento interno de la Jefatura de Policía de Montevideo. Con respecto a los arrestos, la policía podía proceder a la aprehensión del criminal o de quien cometiese delito “si estos son sorprendidos o descubiertos in fraganti, y no siendo así, se limitará a dar cuenta del hecho si procede acción pública, al Juez que corresponda”<sup>396</sup>. Una vez que el individuo fue arrestado, el comisario “elevará en el mismo día el parte del delito al juez correspondiente poniéndolo a disposición”. El parte policial “designará detalladamente las circunstancias que se relacionan con el delito o crimen cometido, así como las que se refieran a la persona y sus antecedentes conocidos”<sup>397</sup>. El artículo 5º confirmaba a la institución policial como auxiliar de la justicia y como “mera ejecutora de mandatos de autoridad”. “La Policía, cuando se tratare de orden de autoridad judicial, procederá a efectuar la prisión o detención sin considerar sobre la competencia del funcionario que libró el mandato”<sup>398</sup>.

La sección IV del Digesto estaba destinada a la “instrucción para la aprehensión de delincuentes”, donde se especificaba el procedimiento y el accionar de la policía frente a los hechos delictivos, instruía sobre el uso de las armas, el empleo de la violencia, el trato con los delincuentes y los testigos, etc.<sup>399</sup>. La Sección VI trataba “del fuero del domicilio” y establecía las formalidades que debía seguir la policía en caso del arresto de delincuentes que se refugiasen ya sea en domicilios particulares, donde se requería la orden de allanamiento del juez, o en hoteles, cafés y fondas, donde el agente podía “penetrar en persecución del criminal hasta donde es libre el acceso al público”, o en casa de prostitución donde el policía “podrá perseguírsele en toda ella sin formalidad alguna”. En el caso de captura de delincuentes que se hallasen en clubes sociales “en el que el acceso es reservado a los miembros”, la policía debía cumplir con las formalidades judiciales que requería el allanamiento de domicilios particulares<sup>400</sup>. Como veremos más adelante, la represión de los juegos de azar, juegos que se llevaban a cabo en clubes sociales con personería jurídica, se convirtió en una preocupación constante para la policía hacia fines

---

<sup>396</sup> Digesto de la Policía de la Capital, Montevideo, Establecimiento Tipográfico del La Nación, 1887.

Sección II, “De las prisiones”, art.º 2, p. 20.

<sup>397</sup> Ibid., art.º 7, p. 21.

<sup>398</sup> Ibid., art.º 5, p. 21.

<sup>399</sup> Ibid., Sección IV, “Instrucción para la aprehensión de delincuentes”, artículos del 20 al 35, pp. 26-28.

<sup>400</sup> Ibid., Sección VI, “Del fuero del domicilio”, artículos 37 a 44, pp. 29-30.

del siglo XIX y principios del XX. Las formalidades legales y judiciales fueron consideradas por sus jefes y comisarios un freno para el procedimiento policial, un obstáculo en su accionar y una protección para los jugadores.

A partir de 1880 se sucedieron distintas circulares del Ministerio de Gobierno dirigidas a los jefes de policía en el sentido de hacer respetar la división de poderes del Estado y prohibir la intervención de los comisarios en la instrucción de los sumarios. Citemos una, entre muchas notas de este tenor, dirigidas a la policía. El ministro Eduardo Mac Eachen, en abril de 1880, amonestaba a los jefes de policía diciendo:

Que hasta ahora se ha seguido la mala práctica en las Jefaturas Políticas, de instruir sumarios a los detenidos por delitos del fuero común, atribución exclusiva de los jueces y no de las autoridades administrativas. La policía debe concentrar su acción a la prisión del delincuente y a tomar las primeras indagatorias del hecho, pasando todo al Juez competente, para que éste instruya el sumario, en la forma que corresponda. Sumariándose los delincuentes por la autoridad policial, éstos permanecen en la cárcel pública, sin estar a disposición del juez competente, más tiempo del mandado por la Constitución (artículo 114), para tomarles la primera declaración y darse comienzo al sumario<sup>401</sup>.

No obstante, durante los años de los gobiernos militares (1876-1886) se sucedieron importantes conflictos entre los jefes de policía y la administración de justicia. En los departamentos del interior fueron innumerables las insubordinaciones de los jefes políticos, cuando no, las vejaciones directas de los jueces departamentales por parte de los agentes policiales. El fiscal Alfredo Vásquez Acevedo dio cuenta de los duros enfrentamientos que se trabaron entre los jefes de policía del interior y los jueces departamentales en una obra que recopiló las vistas cuando desempeñó el cargo de fiscal durante los gobiernos militares de Latorre y Santos (1876-1885). Vásquez Acevedo, hombre del Partido Nacional, se propuso salvar la independencia de su actuación como fiscal y defender la autonomía de la administración de justicia frente a las intromisiones de los jefes de policía durante los años del militarismo. La obra comenzaba advirtiendo que “en diversas ocasiones y por resentimientos políticos, realmente inmerecidos, se me ha atacado por mi actitud como fiscal durante los gobiernos del coronel Latorre y del general Santos”. A continuación,

---

<sup>401</sup> “Que la autoridad policial no instruya sumarios”. Ministerio de Gobierno. Circular. Montevideo, 2 de abril de 1880. En: Código Penal y Código de Instrucción Criminal, op. cit., pp. 205-206.

aclaraba que “nadie ha podido concretar un solo hecho incorrecto ejecutado por mí, una sola infracción de deberes cometida en el desempeño de mis funciones públicas”<sup>402</sup>.

Las vistas fiscales ponían de manifiesto las intromisiones de los jefes políticos en las funciones judiciales y las facultades de castigo que se atribuyeron los policías, a saber: la imposición arbitraria de penas infamantes por parte de los comisarios y jefes de policía (en el Departamento de Colonia fue célebre la “jaula” de Benigno P. Carámbula); el desacato a la jurisdicción judicial y el desconocimiento de la Constitución y de los procedimientos que establecía el Código de Instrucción Criminal; los atropellos de los jefes de policía, que con “palabras irrespetuosas o descomedidas, o desacato”, ponían en ridículo a los jueces; las reconvenciones que realizaban los jefes de policía a los magistrados; los arrestos discrecionales que realizaba la policía; las negativas a liberar o excarcelar presos y la aplicación de castigos a presuntos delitos no probados y un sinnúmero de arbitrariedades y violaciones de la jurisdicción judicial<sup>403</sup>.

El caso más extremo en el que intervino el fiscal Vásquez Acevedo se planteó en mayo de 1881 entre el juez departamental de Paysandú y el jefe político. “Muchos conflictos desagradables se han producido entre jefes políticos y jueces departamentales, desde la creación de estos cargos; pero ninguno ha revestido los caracteres graves de éste, por la absoluta sinrazón del jefe político y por los términos en que ha encarado y sostenido sus pretensiones”. El fiscal continuaba explicando que esta había sido la primera vez que un jefe de policía se atrevía a insultar y ridiculizar en público a un magistrado de la justicia. El policía había proclamado en acto oficial que: “al aceptar el empleo ha llevado el ánimo hecho y la resolución formada de contrariar, sin consideraciones de ninguna clase, la influencia prepotente y funesta de las dictaduras judiciales, que reducen a los delegados del gobierno, al rol de guardias civiles”. El discurso del jefe de policía continuó, escribía Vásquez Acevedo, con “calificativos burlescos e injuriosos” hacia el juez departamental<sup>404</sup>.

También, los conflictos entre jueces y jefes de policía acontecieron en Montevideo, principalmente, en lo que atañe a detenciones sin ajustarse a los procedimientos judiciales

---

<sup>402</sup> Vásquez Acevedo, Alfredo; *Vistas fiscales, 1876 a 1885*, Montevideo, Editor Claudio García, 1920, p. 4

<sup>403</sup> Alberto Palomeque, juez letrado del Departamento de Colonia, publicó en 1881, luego de renunciar a su cargo, el libro *Historia de una serie de atentados*, donde denuncia la supremacía absoluta del jefe de policía del Departamento de Colonia, Benigno P. Carámbula, sobre la justicia. (Palomeque, Alberto; *Historia de una serie de atentados*, Montevideo, Tipografía Renaud Reynaud, 1881).

<sup>404</sup> Vásquez Acevedo, A.; *Vistas fiscales*, op. cit., p. 60.

(prohibición de instruir sumarios, dilación de los mandatos judiciales, desconocimiento del habeas corpus, etc.) y al abuso de la autoridad policial (uso indebido de armas de fuego y sable, utilización del estaqueo, etc.). Sin embargo, el conflicto más importante entre policía y justicia, que además tomó ribetes diplomáticos, fue el “caso Volpi y Patrone” acontecido durante el gobierno de Santos, cuando los dos italianos fueron detenidos y torturados por la policía. Vásquez Acevedo dirá que fue un “agravio inferido a la civilización de la República, a la autoridad pública y al crédito y honor del país”<sup>405</sup>.

Los napolitanos se vieron complicados en un asalto a una casa de cambio en el que resultó muerto el joven empleado Juan Bentancourt. El asaltante y asesino, José Carbajal, detenido por la policía en febrero de 1882 declaró que tenía otros dos cómplices, Rafael Volpi y Vicente Patrone. En marzo, la policía les dio captura y fueron conducidos a la cárcel del Cabildo, donde se encontraba la Jefatura, siendo sometidos a tortura, “víctimas de la inquisición policial” dijo la prensa: se les aplicó el cepo colombiano, fueron colgados del techo y azotados, entre otros procedimientos que utilizaba la policía de la época. Las torturas se aplicaron en la cárcel de la policía mientras transcurría el proceso penal.

A partir de 1881, un decreto del gobierno había establecido que la única cárcel para los procesados era la Cárcel del Crimen situada en la calle Yí, conocida como Taller de Adoquines. Sin embargo, Volpi y Patrone fueron recluidos en la cárcel de la Jefatura durante más de un mes. Al respecto, el juez del crimen, Saez, recurrió a un argumentó muy manido en esos tiempos: en la Cárcel del Crimen no existía un local adecuado para mantenerlos incomunicados. A pesar de lo cual, el artículo 159 del Código de Instrucción Criminal establecía que la incomunicación de los procesados no podía extenderse por más de 48 horas<sup>406</sup>. Tras presiones, amenazas y un ultimátum de la Legación de Italia, y posterior ruptura de relaciones diplomáticas con Uruguay, los italianos fueron liberados para luego embarcarse hacia su país.

El jefe de policía, Francisco Leónidas Barreto, un hombre del santismo, vilipendiado por toda la prensa, se eximió de toda responsabilidad y sostuvo en nota al ministro de gobierno que “ignora si Volpi y Patrone han recibido o no malos tratamientos; es más, puede asegurar que ni los ha ordenado, ni los ha presenciado. Su misión, Exmo.

---

<sup>405</sup> Ibid., pp. 171-172.

<sup>406</sup> *La Razón*, “Cuidado con las mentiras”, 28 de marzo, 1882, p. 1.

Señor, era custodiar los presos y nada más: a ella me limité y he cumplido fielmente”<sup>407</sup>. Presionado por la prensa y la legación italiana, el presidente Santos cedió, mientras la causa se instruía en los tribunales, y dispuso la suspensión en sus cargos al jefe de policía, Francisco L. Barreto, y al oficial 1º, Bernardo Dupuy. *La Razón*, diario opositor, escribía que “el decreto expedido ayer noche suspendiendo al jefe político Barreto y a su oficial 1º Dupuy, parece indicar que el gobierno quiere dar cumplimiento satisfactorio a las justas reclamaciones entabladas por la Legación Italiana, no como imposición de un gobierno fuerte, sino como desagravio a la justicia ultrajada por los mandatarios encargados de cumplirla”<sup>408</sup>.

Tras los reclamos diplomáticos, fueron arrestados el ministro de gobierno, José María Vilaza, el jefe de policía, el oficial 1º de la Jefatura y el médico de la policía, Diego Pérez. En abril de 1882, el ministro Vilaza y el médico de policía fueron excarcelados bajo fianza. El policía Barreto pretendió el mismo privilegio, pero el fiscal del crimen negó la petición de excarcelación. Argumentaba “que no procede la excarcelación bajo fianza, aun cuando el Superior [Tribunal de Justicia] la haya otorgado respecto de los señores Pérez y Vilaza”<sup>409</sup>. Sin embargo, el juez letrado del crimen, Joaquín de Castillo, concedió la excarcelación bajo fianza para el jefe de policía Barreto, pero no la otorgó para los policías subalternos que practicaron los apremios físicos, pues estos se encontraban “directamente complicados en la inflicción de las torturas aplicadas a Volpi y Patroni, los más como ejecutores y el señor Dupuy como trasmisor de esa orden”<sup>410</sup>.

Cundo el jefe de policía Barreto interpuso, en abril de 1882, el recurso de apelación señaló que se encontraba detenido en base a “presunciones” y culpó directamente al ministro Vilaza de ser el responsable de las torturas. “Yo puedo afirmar que del proceso consta que yo no estaba en la casa central de Policía cuando los hechos han tenido lugar, y más aún, que quien dio las órdenes fue el ex ministro de Gobierno entontes Dr. Vilaza: que de consiguiente, no es posible sin gran injusticia prescindir de la constatación de esos

---

<sup>407</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Carpeta nº 208. Año 1882.

<sup>408</sup> *La Razón*; “Cuidado con las mentiras”, 28 de marzo, 1882, p. 1.

<sup>409</sup> A.G.N. A. J. Juzgado del Crimen 1º. Legajo nº 143. Año 1882. “Incidente de excarcelación bajo fianza promovida por don Francisco L. Barreto en la Sumaria que se instruye con motivo de violencia infligidas a Volpi y Patroni”.

<sup>410</sup> Ibid.



hechos y de sus consecuencias legales, pues contra las presunciones, está la evidencia, que pone en relieve desde ahora la coartada de mi parte”<sup>411</sup>.

Luego, el juez del crimen, pronunció sentencia de sobreseimiento orientada a dejar en libertad al ministro de gobierno, al jefe de policía, al médico de policía y al oficial 1º. Al respecto se pronunció, el 23 de marzo de 1883, la vista fiscal de Alfredo Vásquez Acevedo que consideró indebido el proceder observado por el juez del crimen. “La petición de sobreseimiento, basada en la suficiente compurgación del delito, era del todo punto injustificada e ilegal. Seis o siete meses de prisión preventiva, que es el castigo sufrido por esos individuos, es una pena irrisoria, tratándose de un delito tan grave como el cometido por ellos, del punto de vista de los daños inferidos a Volpi y Patrone”. La vista fiscal finalizaba señalando que: “con sujeción a la legislación universal y al derecho penal, esos individuos debían haber sido conducidos a prisión y trabajos públicos por seis u ocho años, con inhabilidad absoluta para ocupar empleos públicos”<sup>412</sup>.

El caso Volpi-Patrone pone de manifiesto la autonomía policial respecto a la justicia en los procedimientos de calle y, en particular, en relación a la detención de extranjeros. También, demuestra el estrecho vínculo con el poder político, en particular, con el Partido Colorado. A sabiendas del gobierno y de la justicia, “de tiempos atrás se ha observado la práctica abusiva de aprehender y conservar en la cárcel pública, muchas veces hasta por tiempo indeterminado a individuos cuya captura ha sido solicitada por los cónsules extranjeros, sin que la autoridad pública conozca y aprecie la causa de la detención, si ella es legalmente justificada”. En abril de 1881, se pronunció al respecto el ministro de relaciones exteriores y escribió al jefe de policía que “la policía no está facultada para prestar el auxilio de la fuerza pública, ni menos tiene derecho para conservar en la cárcel a disposiciones de los cónsules a individuo alguno, ni aun siendo desertor”. Era norma que la policía entregase a los delincuentes extranjeros a los capitanes de los buques o los arrestara y mantuviera en los calabozos policiales, sin atenerse a procedimientos legales.

Con respecto a los marineros desertores de buques mercantes, el jefe de policía entendía que esta era una “práctica de todos los tiempos”, que no tendría los buenos resultados de entregar de inmediato al servicio a los tripulantes que abandonaban sus

---

<sup>411</sup> Ibid.

<sup>412</sup> Vásquez Acevedo, A.; *Vistas fiscales*, op. cit., pp. 171-172.

respectivos buques “si la policía, oportunamente, no tomara una intervención eficaz”. El ministro de relaciones exteriores le advirtió al jefe de policía, Francisco L. Barreto, que “de hoy en adelante debe Usted disponer lo necesario para que los marineros que violen en cualquier forma las leyes y disposiciones vigentes, y en cuyo caso tenga que intervenir la policía, sean sometidos a las autoridades locales correspondientes”<sup>413</sup>.

Si en el caso Volpi-Patrone, como en otros similares, el gobierno y los fiscales suspendieron en sus funciones y sometieron, en una primera instancia, a los jefes de policía y otros oficiales policiales a los tribunales de justicia, lo hicieron para salvar la respetabilidad y la jurisdicción nacionales frente a las amenazas e intervenciones extranjeras. Cuando en setiembre de 1884, el marinero inglés Elof Norman abandonó el buque mercante desconociendo las obligaciones de su contrato y fue apresado por la policía, el ministro de relaciones exteriores y el fiscal determinaron que “estando interesados en esta cuestión nuestra autonomía nacional y nuestras leyes civiles, se servirá V. E. ordenar a la policía que se sujete, en el presente caso y en los nuevos que se presentaren, en un todo a la nota de instrucciones del Ministerio de Relaciones Exteriores de 1881, y que a toda solicitud dirigida por los cónsules o agentes diplomáticos (...) se conteste que la policía en esos casos queda sujeta a las órdenes del Ministerio respectivo”. En otro términos, la policía no estaba a las órdenes de los cónsules extranjeros y sólo arrestaría a individuos a instancias de las autoridades nacionales, de lo contrario importaría la “abdicación de la propia jurisdicción que tienen las naciones para juzgar y penar según sus leyes los delitos leves o graves que se cometen en su territorio”<sup>414</sup>.

En las últimas décadas del siglo XIX, la policía veía complicada su labor en los arrestos de marineros extranjeros o de criminales que buscaban refugio en barcos de otras nacionalidades. En particular la Policía de Seguridad, reivindicaba un margen más libre de acción debido “a los inconvenientes que ofrecen los capitanes de buques mercantes extranjeros, en los casos en que la autoridad tiene necesidad de arresto de criminales que se hallan refugiados en esos buques”. El jefe de la Policía de Seguridad escribía al respecto que:

Es del caso señor jefe que cuando un individuo ha incurrido en la comisión de un delito, y se conoce o tiene noticia que se encuentra en alguno de aquellos buques

---

<sup>413</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Setiembre de 1884. Carpeta n° 472. Año 1884.

<sup>414</sup> Ibid.

pronto para zarpar, al ser solicitada su entrega, los capitanes (salvando muy raras excepciones) se niegan a que se efectúe la visita y se baje al buscado; todo, siempre que no se lleva una orden de la Legación o Consulado del país cuya bandera lleva el buque. Causando este proceder graves tropiezos, aparte ser irregular por cuantos, si ocurre el caso de estar ausente el señor cónsul o representante de la nación del buque, el arresto queda malogrado, burlándose el delincuente de la autoridad que lo persigue.

El fiscal de gobierno argumentó que la policía tenía plena facultad de detener y arrestar a marineros de buques mercantes extranjeros que hubiesen cometido delitos en el país “sin necesitar para ello de la intervención del agente diplomático de su nacionalidad”<sup>415</sup>.

A pesar de los formalismos legales antes referidos en cuanto al modo de proceder en los arrestos de los delincuentes, el conflicto entre la policía y la justicia se trabó, principalmente, en definir qué acto delictivo se constituía en in fraganti delito y cómo debía, en consecuencia, proceder la policía. El siguiente hecho que se pasará a explicar planteó una cuestión muy sensible para la institución policial: en la calle, quién tenía el verdadero conocimiento, por la experiencia acumulada y por el saber empírico en contacto con el mundo delictivo, acerca de cómo proceder en la captura de los delincuentes, era la policía y no los jueces sentados en sus escritorios y alejados del terreno de los hechos.

En junio de 1885 se entabló un duro conflicto entre el juez de paz de la 2ª sección de la ciudad de Montevideo, Cipriano Martínez, y la Jefatura de Policía. En el mismo intervino el ministro de gobierno, el fiscal Dr. Teófilo Díaz, la prensa periódica y la primera revista de la institución, *La Policía de Montevideo*, expresión del espíritu de cuerpo que estaba logrando la policía uruguaya. El hecho fue el siguiente: Manuel Marusi (a) *Cambista* hirió con un golpe de puño en la cara a Epifanio Rodríguez, quien, luego de la agresión se fugó, siendo capturado a las horas por la policía de la Comisaría de la 1ª sección. El médico forense reconoció a la víctima y catalogó a la herida como leve, la que “no impide al paciente trabajar”<sup>416</sup>. Manuel Marusi fue puesto a disposición del juez de paz de la 2ª sección quien escribió la siguiente nota al jefe de policía, Ángel Brian:

---

<sup>415</sup> A.G.N. Jefatura de Montevideo. Jefatura Política de la Capital. Enero, febrero y marzo de 1893. Carpeta n° 1212. Caja año 1893.

<sup>416</sup> “La Policía y el Juez de Paz de la 2ª sección”, p. 2. *La policía de Montevideo*, julio 31 de 1885, año I, núm. 4, p. 2.

V. S. me permitirá le haga una observación por lo que respecta a Marusi. Según el art. 12 del Código de I. Criminal nadie puede ser preso sino en *in fraganti delito* y por orden escrita del Juez competente. Ahora bien, en el caso del individuo Marusi (a) *Cambista* tenemos que la Policía no lo halló en *in fraganti delito*, puesto que recién al otro día procedía a aprehenderlo, y dadas estas circunstancias, es evidente que la acción ha debido entablarse por la parte damnificada y no seguirse de oficio<sup>417</sup>.

El jefe de policía, Ángel Brian, contestó sin miramientos que:

En cuanto a la afirmación que se refiere a Marusi (a) *Cambista*, el señor juez se equivoca de la manera más lamentable y es por esta circunstancia que esta Jefatura rechaza esa afirmación a la vez que la lección sobre procedimiento criminal que tan bondadosamente ha querido darle el señor Juez. Es incierto que el procedimiento a que Marusi haya sido indebido. Marusi fue denunciado como autor de golpes a un hombre habiendo huido después de consumir el delito. Perseguido por la Policía, ésta recién logró su captura al día siguiente, como consta de los antecedentes que usted tiene en su poder (...) No profesa esta Jefatura que sabe cumplir con sus deberes, la teoría de Ud. y que conocida por los delincuentes y criminales le valdría a Ud. el mejor reconocimiento de parte de ellos, pues nada podría inventarse que los pusiera más a cubierto de la acción de la justicia que esa teoría.

La nota del jefe de policía terminaba anunciándole al juez Cipriano Martínez: “repito que no acepto esa observación”<sup>418</sup>. Frente al conflicto planteado entre la justicia y el jefe de policía, los antecedentes del caso fueron elevados al fiscal de gobierno, Teófilo E. Díaz, quien terció a favor del procedimiento llevado adelante por la policía. En una extensa nota del 9 de julio de 1885, argumentaba que las observaciones que hizo el juez de paz a la policía “no tiene razón de ser, desde que el juez asumió jurisdicción mandando seguir adelante el juicio. Si el juez se creyó obligado a cumplir con sus deberes, como él los entendía, debió ser lógico, no admitiendo el preso y ordenando su libertad”<sup>419</sup>.

Por fin se pronunció el ministro de gobierno, Eduardo Zorrilla, quien aprobó el proceder de la policía, condenó al actitud del juez y consideró, en su punto final, que: “habiendo procedido así la Jefatura Política, ha llenado estrictamente sus deberes y esto hace mucho más innecesaria la observación del Juzgado, puesto que el interés público ha

---

<sup>417</sup> Ibid., p 2.

<sup>418</sup> Ibid., pp. 2-3.

<sup>419</sup> Ibid., p .3.

sido satisfecho no dejando impune la perpetración de un ataque al derecho individual plenamente consagrado y garantido por la Ley”<sup>420</sup>.

Los jefes de policía y los comisarios objetaron continuamente los procedimientos judiciales, principalmente, aquellos que impedían la libertad de acción de la labor policial en la calle. En diciembre de 1892 el jefe de policía de Montevideo, Eugenio Abella, se enfrentaba al juez letrado correccional cuestionándole los procedimientos que la justicia le imponía a la policía, y le señalaba que:

Parece razonable que la policía se abstenga cuando el agraviado o damnificado nada pide ni reclama; pero, si lo pide y hasta lo exige en el momento como medida de seguridad inmediata, relativa a la persona o a los bienes, no parece razonable que la policía quede en tal circunstancia limitada a la abstención más absoluta, diciéndole que ocurra al juez competente y desapareciendo entretanto el delincuente, los objetos, los rastros mismos del delito que más tarde echará de menos la justicia penal cuando la querella de parte se haya formalizado ante el Juez que corresponda<sup>421</sup>.

Los jefes y comisarios consideraban que en las calles quien más sabía sobre procedimientos, era la policía y no los jueces, hombres letrados, alejados de la realidad. En los hechos era una pugna de poder acerca de quién tenía la capacidad de decisión. Eugenio Abella le criticaba al juez letrado correccional que “si por un lado se restringe la acción y la intervención de la policía, por otro se la llama a intervenir en lo que no es de su incumbencia”. Por ejemplo, en los asuntos municipales, en la fiscalización de la venta de pan y otros temas civiles y municipales. “Tal cometido no es del resorte de la policía y que las leyes civiles darán los medios de hacer una intervención eficaz sin mezclar a la policía en una fiscalización que no le incumbe y que tal como se pide debe resultar ilusoria”<sup>422</sup>. Como se analiza en el capítulo siguiente, aún a fines del siglo XIX y principios del XX, la policía mantenía varias funciones municipales que, en palabras de sus jefes, distraían la verdadera misión de la institución.

Durante el militarismo, a pesar de la aprobación del Código de Instrucción Criminal y de los intentos por ajustar el procedimiento policial a la legalidad a través de digestos y guías para comisarios, la policía mantuvo una autonomía importante con respecto a los

---

<sup>420</sup> Ibid., p. 4.

<sup>421</sup> Memoria presentada a la Honorable Asamblea General por el Ministro de Gobierno correspondiente al año 1894, op. cit., pp. 35-36.

<sup>422</sup> Ibid., p. 37.

jueces. De hecho, gobierno y policía congeniaron mutuamente. Los jefes de policía, salteándose los procedimientos judiciales, entendían que lo conveniente para la seguridad pública no siempre iba ajustado a la justicia. Como se analiza en el siguiente apartado, los procedimientos legales fueron un escollo y una protección para la represión de actividades delictivas, como la proliferación de clubes sociales donde se jugaba por dinero.

### 3.7 Justicia y policía: el caso de los juegos de azar

Los juegos ilegales en domicilios particulares y en clubes con personería jurídica se constituyeron en un problema para los procedimientos policiales y fueron otro motivo de rivalidad con la justicia. Hacia fines del siglo XIX y principios del XX, la policía de Montevideo comenzó a constatar la proliferación de una nueva subcultura, “la mala vida”, y la propagación de garitos clandestinos de juegos de azar en domicilios particulares y en clubes sociales con personería jurídica. Los agentes de policía y, en particular, los de Investigaciones, tenían pleno conocimiento acerca de las actividades que simulaban las “pensiones de artistas”, las trastienda de cafés y almacenes, las piezas de pensiones y, en especial, los clubes sociales con personería jurídica y casas de “familia” donde se jugaba y apostaba dinero. Particular interés tenía el gobierno y la Policía de Investigaciones en suprimir estos juegos de azar ilegales, y “la policía que los observa continuamente se ve imposibilitada de tomar cartas en el asunto”<sup>423</sup>. “La policía se encuentra atada de pies y manos por nuestra legislación para proceder contra las casas de juego”, escribía el jefe de policía en 1897 en nota al ministerio de gobierno<sup>424</sup>.

La prensa, denunciante incansable de los clubes sociales y de cuanto garito existía en la ciudad, habló de la connivencia entre comisarios y casas de juego. El 7 de marzo de 1901, escribía el inspector de la Policía de Investigaciones, E. Pedemonte, que “la autoridad policial no se halla facultada para estas intervenciones, porque según nuestras disposiciones vigentes solo con la autorización del juez puede penetrar en los domicilios particulares y sorprender infraganti a los culpables de un delito que se cometa fuera de la vía pública”<sup>425</sup>. En otra ocasión, en octubre de 1905, el fiscal y el ministro de gobierno recomendaban a la

---

<sup>423</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Año 1897. Caja nº 3. Carpeta nº 8473.

<sup>424</sup> A.G.N. Jefatura Política de Montevideo. Setiembre de 1897. Año 1897. Caja nº 2. Carpeta nº 1644.

<sup>425</sup> Ibid.

policía penetrar “a esos domicilios (...) sin violencia y de improviso”. A estos consejos, el jefe de policía, Juan Bernassa y Jerez, contestaba: “¿Creé el señor ministro, después de conocer las precauciones usadas por los garitos, que le es posible a la policía penetrar a ellos sin emplear violencia? ¿Creé el señor ministro que se obtendría algún resultado, una vez reclamada la presencia del señor juez de instrucción y llenadas prolijamente las formalidades requeridas para el allanamiento de domicilio?” El jefe de policía terminaba su carta haciéndole notar que el accionar policial se veía entorpecido por “la ineficacia del procedimiento legal”<sup>426</sup>.

Hacia fines del siglo XIX, la prensa comenzó a denunciar, con el objetivo de interpelar a la policía, porque sospechaba de la complicidad de los comisarios de sección, la proliferación de otros espacios donde se jugaba. En varias casas de familia se habían formado círculos de jugadores, verdaderas “casas de juego prohibido”. La Jefatura de Policía, en setiembre de 1898, en nota al ministro de gobierno “pide que se indique el procedimiento que debe adoptar para poder entrar sin demoras y serias dificultades en el interior de esas casas”<sup>427</sup>. La inviolabilidad del domicilio en las horas de la noche impedía legalmente a la policía ingresar a esos domicilios particulares<sup>428</sup>. El fiscal de gobierno, el 8 de setiembre señaló que:

Cuando las casas a que hace referencia la Jefatura están habitadas por individuos que por sus antecedentes conocidos estén reputados como jugadores de oficio y se produzcan hechos visibles que induzcan a suponer fundadamente que en ellas se juega, deberá la policía comunicar al juez de instrucción para que auxiliado de la fuerza pública proceda como corresponde a la aplicación de las penas establecidas por los artículos 408 y siguientes del Código Penal<sup>429</sup>.

El castigo que establecía el Código Penal (1889) era diverso dependiendo si se aplicaba a propietarios, administradores, jugadores y espectadores. Sin embargo, la ley no distinguía los espacios públicos de los privados. El castigo recaía sobre las casas de juego

---

<sup>426</sup> Ibid.

<sup>427</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Setiembre 1898. Año 1898. Carpeta n° 1442.

<sup>428</sup> Ana Cecchi señala que la ley de Represión de Juego de 1902 le otorgó un poder notable a los jefes de policía de la ciudad de Buenos Aires, atribuciones que la policía de Montevideo no poseía, como la facultad de dictar órdenes de allanamiento en establecimientos privados si existía la semi prueba de existir juegos de azar y convertir, a su vez, al jefe de policía en juez sumariante. Cfr. Cecchi, A.; “El juego en la ciudad: marco legal, poder municipal y accionar policial. Buenos Aires, 1891-1903”. En: *Revista Historia y Justicia*, Santiago de Chile, n° 6, abril 2016. Cecchi, A.; *La timba como rito de pasaje. La narrativa del juego en la construcción de la modernidad porteña (Buenos Aires, 1900-1935)*, Buenos Aires, Tesoro-Biblioteca Nacional, 2012.

<sup>429</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Setiembre 1898. Año 1898. Carpeta n° 1442

públicas, sobre los clubes donde concurriesen “personas abonadas o afiliadas”, sobre cafés, hoteles y, “en general, todo establecimiento en que se tolere el juego de azar, aunque no sea éste su objeto principal”<sup>430</sup>.

La policía montevideana insistió, durante estos años, sobre la dificultad de sorprender in fraganti a los jugadores en los domicilios particulares y en los clubes amparados por personerías jurídicas. No obstante, la policía logró un margen mayor de libertad cuando en mayo de 1911, el gobierno, por decreto, estableció que si la policía tenía certezas de la existencia de juegos clandestinos en clubes o asociaciones, tenía la obligación “de considerar esos centros como si no disfrutaran de personería jurídica”<sup>431</sup>.

Durante el batllismo, los jefes de policía Bernassa y Jerez, Guillermo West y Juan Antonio Pintos, todos militares de carrera, se mostraron apegados a la legalidad en cuanto a la represión del juego clandestino. En la medida que la policía especificaba sus funciones y se modernizaba, existió por parte de la institución una preocupación por alcanzar la exactitud de los hechos narrados en los partes policiales firmados por los comisarios de las seccionales. En definitiva, la mimesis del relato era el inicio del proceso penal. Los jefes de policía recibían constantes críticas de los jueces letrados del crimen acerca de la falta de profesionalismo e inexactitudes en el envío de los partes policiales y en la narración de la instrucción sumarial.

Los jefes de policía antes referidos estuvieron empeñados en prestigiar a la policía como institución, en ponderar la labor de sus agentes en las pesquisas de delitos y defender sus fueros frente a las críticas e intromisiones de la justicia. Un artículo de la *Revista de Policía*, publicación oficial de la Jefatura, explicaba que los partes oficiales que los comisarios remitían a la Jefatura narrando los sucesos de su sección, “tienen que ser la fiel expresión de la verdad”. El escribiente de servicio, decía el artículo, “siempre recibe indirectamente la narración de los hechos”. Exigía que el agente que conoció en el hecho delictivo interviniese en la redacción final del parte. “El juez, a quien se pasan los antecedentes de un asunto, se fija ante todo en la palabra oficial transmitida por la policía. ¿Qué opinión se formará del empleado que da una versión que más tarde es destruida por

---

<sup>430</sup> Artículos 408 y siguientes, pp. 126-127. Código Penal y Código de Instrucción Criminal, op. cit.

<sup>431</sup> “Juegos de azar”, pp. 498-499. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación) 1825-1930*, op. cit., tomo 2.



los testigos?”. La revista, no obstante exigir un profesionalismo a los agentes policiales y a los comisarios en cuanto al manejo del relato escrito, bregaba por el status y legitimidad de la institución frente a la justicia. Un parte mal redactado, con deficiencias, con errores, “aparte de la sospecha que tal cosa sugeriría, revelaría siempre una condenable falta de seriedad”<sup>432</sup>.

El artículo 144 del Código de Instrucción Criminal facultaba a la policía a realizar “las indagatoria o partes” oficiales que servían de base para la instrucción ulterior del sumario sobre lo que esos partes relataban y referían. El jurista José Pedro Massera vinculó esta potestad de la policía con la función fundamental que adquirió a partir de 1914: el monopolio de la identificación de los delincuentes y, posteriormente, la identificación civil de la población a través de la emisión de las libretas de identidad personal. Al respecto, escribió en un artículo publicado en *La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración* que el artículo 144 “es muy amplio en sus términos, y si bien no autoriza la instrucción de sumarios por la policía, permite que ella reúna el mayor número de datos para ilustrar a la justicia sobre el delito y el procesado”. Continuaba argumentando que era facultad de la policía, según la reglamentación de la “Guía Policial” de 1883, “tomar todos los antecedentes necesarios para llenar ese delicado y útil cometido”. Si la policía interrogaba al detenido y redactaba el parte oficial, “puede asimismo obligarlo a que deje las impresiones digitales” para averiguar sus antecedentes. Según Massera, la policía era la institución que estaba mejor preparada para llevar la identificación de los delincuentes. El registro estaría centralizado en la Jefatura “donde fuesen reunidos todos los elementos de juicio para llenar tan alto fin y a la cual pudiesen y debiesen todos los jueces instructores pedir datos para dejar constancia en el sumario de cuáles son los antecedentes de cada procesado”<sup>433</sup>.

Como se analiza en el capítulo donde se aborda el tema de la identificación dactiloscópica, a partir de 1905 la policía fue triunfando, no sólo en la adopción del sistema de huellas digitales, sino que derrotó a la antropometría y monopolizó la facultad de llevar el registro de la identificación de personas. Los opositores del método dactiloscópico, como el médico Alfredo Giribaldi y el jurista José Irureta Goyena, pretendían sustraerle a la

---

<sup>432</sup>“Partes oficiales”, p.1. *Revista de Policía*, 15 de febrero, 1905, año I, nº 4.

<sup>433</sup> Massera, José Pedro; “Identificación de los detenidos”, p. 307. *La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, 30 de junio, 1906, año 12, nº 20.

policía la facultad de identificar para asignársela al Poder Judicial. No obstante, esta política fue vencida. Fue la Jefatura de Policía y su Oficina Dactiloscópica, las agencias estatales que vencieron a la administración de justicia en la labor de identificación.

## **Conclusiones**

Sabemos que en el período histórico que va desde 1829 a 1890, aproximadamente, la policía tenía amplios cometidos sobre la ciudad. Estas funciones omnipresentes parecen corresponderse, también, con una autonomía y libertad de acción considerable, en especial, con respecto a la administración de justicia y a los procedimientos que esta exigía a la policía. Si bien desde los inicios de la república, tanto la Constitución de 1830 como distintas leyes y el Reglamento de justicia de 1829, establecieron una estricta separación entre las funciones policiales y la administración de justicia, la policía tenía una considerable autonomía de acción. Esta libertad en sus prácticas se manifestó, principalmente, en la desconsideración manifiesta de cualquier tipo de procedimiento en los arrestos de los individuos que habían cometido un delito e, incluso, los comisarios se arrogaron la facultad de castigar imponiendo penas o sanciones ejemplarizantes a los delincuentes. Sin embargo, las prácticas policiales iban más allá. También, como se pudo constatar, los comisarios y los jefes de policía tenían su propia concepción de lo que era dictar justicia, en especial, pidiendo la expulsión del país de los nuevos delincuentes extranjeros.

Hasta la codificación del proceso penal, la policía tuvo amplios márgenes para intervenir en la administración de justicia e, incluso, aplicar castigos y penas. Los jefes de policía y comisarios concibieron a la justicia con una función emotiva y ejemplarizante. Con respecto a la relación entre policía y gobierno, en el nivel de la administración de justicia, la policía obtuvo del gobierno márgenes amplios de autonomía para imponer penas a discreción. Sin embargo, en el campo político, la independencia de la policía fue bastante más reducida y difícil de alcanzar. Cuando los jefes políticos se mostraban remisos al uso político que hacía de la policía el gobierno, eran destituidos. En el caso de la administración de justicia, no se produjeron tales presiones. En este campo, los jueces estaban bastante solos para enfrentar las intromisiones de la policía en el proceso penal

Un tema a tener en cuenta es la modernización de la justicia y, también, de la policía a partir de los gobiernos militares de Lorenzo Latorre (1876-1880) y Máximo Santos (1882-1886). Durante este período comenzó la codificación del proceso penal y la sustitución de los jueces legos (se suprimieron los alcaldes ordinarios) por jueces letrados. En paralelo, la policía comenzó, de modo muy paulatino, a especializar sus funciones en la seguridad pública. En este período, se sucedieron distintos instructivos, guías y digestos policiales para comisarios y para el personal subalterno, indicándose expresamente los procedimientos de arresto y cómo realizar las primeras indagatorias. No obstante, como se vio ejemplificado en el caso Volpi-Patrone, los jefes de policía tenían una autonomía importante en los momentos de arrestar y aplicar castigos.

Podemos constatar que la policía, hacia fines del siglo XIX, fue perdiendo atribuciones, y no sólo en el ámbito urbano y municipal, sino también en relación a la justicia. El Código de Instrucción Criminal establecía en su artículo 418 que la cárcel del Crimen debía funcionar bajo dependencia del Poder Judicial, la que estaba desde los inicios de la república a cargo de la policía. A instancia del juez del crimen, Dr. Carlos Fein, la cárcel pasó a estar bajo la órbita del Poder Judicial, con absoluta independencia de la policía.

En el mismo sentido, cabe hacer referencia a la creación de los juzgados de instrucción (1896) que tenían el cometido de instruir los sumarios. La policía se ajustará a un formulismo legal más exigente en cuanto a los procedimientos de detención, especialmente, en los casos de in fraganti delito. A pesar de verse constreñida en su autonomía, todavía a principios del siglo XX, como se dejó constancia más arriba, un jefe de policía tan circunspecto y puntilloso como Juan Bernassa y Jerez, consideraba que determinados procedimientos judiciales referidos al juego eran un impedimento para terminar con la delincuencia y constituían un amparo para el delito.

Como se analiza en el capítulo quinto, la policía triunfó en un área muy sensible para la justicia. A partir de 1905, y definitivamente después de 1914, la policía, a través de la Oficina de Identificación obtuvo el monopolio de la identificación civil de las personas, al ser la única agencia habilitada para emitir las libretas de identidad personal, actuales cédulas de identidad.

## **Capítulo 4. Policía y construcción del Estado moderno (1876-1916): proyectos organizativos, normativa y nuevas agencias policiales**

El presente capítulo aborda la relación entre la construcción del Estado moderno y la policía. Se analiza el proceso de modernización de la policía, los proyectos de organización institucional y los intentos por profesionalizar la labor de la policía con el objetivo de lograr la consolidación institucional y la estabilidad del personal subalterno. La modernización de la policía aconteció de forma tardía en comparación a otras áreas e instituciones estatales, como el ejército, la administración de justicia y la corporación municipal, con quienes estuvo vinculada y superpuso competencias y funciones. De hecho, la policía no acompañó la modernización del país en el transcurso de construcción de la autoridad estatal entre 1876 y 1904. Si bien, entre 1895 y 1914, incorporó las novedosas tecnologías de identificación (*bertillonage* y dactiloscopia), creó nuevas agencias policiales de seguridad especializadas (Escuadrón de Seguridad y Policía de Investigaciones) y bregó por lograr un cuerpo de agentes de policías estables y profesionales, aún a principios del siglo XX continuaba con viejas rémoras de la policía decimonónica.

Existe un punto clave en la construcción del Estado moderno y es la relación entre policía y gobierno en las tres últimas décadas del siglo XIX y comienzos del XX. Como se desarrolla más adelante, la literatura historiográfica sobre la modernización del país (1860-1914) y sobre la construcción del Estado en Uruguay posee una larga tradición e importantes obras al respecto. Sin embargo, estas obras no han prestado atención a la policía de Montevideo en el contexto de la construcción de la autoridad estatal. Los historiadores uruguayos, que estudiaron el proceso de modernización del agro, concibieron a la policía, particularmente, a la rural, como una herramienta al servicio del poder económico, en su objetivo de pacificar el campo entre 1875 y 1904.

### **4.1 La policía y la construcción de la autoridad del Estado**

Los historiadores uruguayos José Pedro Barrán, Benjamín Nahum, Raúl Jacob, Carlos Zubillaga y Mario Cayota, que estudiaron el proceso de modernización y la construcción del Estado moderno, concibieron a la policía y al ejército como agentes represivos dependientes del gobierno de turno y al servicio del poder económico. La mayor

atención de los historiadores residió en el rol que le cupo a la policía rural durante el militarismo en la pacificación de la campaña, la que comprendió, entre otras tareas, la represión del abigeato, la persecución de “vagos” y “mal entretenidos” y su encarcelamiento en el “Taller Nacional” de adoquines.

La clase alta rural nucleada en la Asociación Rural, sostienen Barrán y Nahum, fue el grupo de presión que recibió más beneficios del militarismo: el orden en la campaña y el alambramiento de las estancias, los que se sustentaban en la aprobación del Código Rural (1875) reformado en 1879; en el Reglamento de policías rurales (1876) y en el Registro de Marcas y Señales (1877). En el capítulo titulado “Creación del poder estatal”, los historiadores sostienen que:

El país, caracterizado hasta 1876 por gobiernos centrales inoperantes, y estériles en lo que a control de todo el Uruguay se refiere, no ofrecía las bases políticas que todos los cambios económicos requieren (...) El amparo de la propiedad privada –y éste, por ser un desarrollo burgués, se basaba en ella- sólo podía lograrse a través del Estado moderno, forma política que el Uruguay conocía en sus leyes, pero no en sus realidades (...) Si afianzando el principio de autoridad, el Estado gendarme garantizaba la propiedad y el orden jurídico burgués, ampliando su esfera de acción, contribuía a crear las condiciones técnicas y culturales que sólo él –en un país primitivo- podía impulsar. La modernización de la economía estaba supeditada a la modernización del Estado. El militarismo lo creó. El poder central residente en Montevideo comenzó por afirmarse en lo que constituía la base del poder coactivo del gobierno: el aparato técnico<sup>434</sup>.

A partir de 1876 el Estado irá consolidando un poder coactivo incontrastable, el cual culminará con el poder regional de los caudillos locales y con la derrota los levantamientos armados. A partir del militarismo, el gobierno incorporó los fusiles Remington y Mauser, la ametralladora, el cañón Krupp, el telégrafo y los ferrocarriles. Durante este período se amplió notablemente la línea férrea. A modo de ejemplo, se puede decir que en 1889 el kilometraje de los ferrocarriles llegó a 705 kilómetros, lo que significa que sobrepasó en más del doble la cantidad de diez años antes<sup>435</sup>. En el gobierno de Latorre, el telégrafo conectó a todos los departamentos con la capital, con lo cual controló a todas las jefaturas de policía desde Montevideo. La derrota del espacio y el tiempo, obra del ferrocarril y el telégrafo, terminó con la autonomía que tenían los jefes de policía departamentales, al estar

---

<sup>434</sup> Barrán, J. P.; Nahum, B.; *Historia rural del Uruguay moderno, 1851-1885*, op. cit., p. 486.

<sup>435</sup> Ibid., p. 488.

de ahora en más controlados desde Montevideo<sup>436</sup>. La finalización del proceso de construcción del Estado moderno y el monopolio de la coacción tuvieron lugar durante el primer gobierno de José Batlle y Ordóñez (1903-1907), quien terminó con la última de las revoluciones blancas liderada por Aparicio Saravia en 1904.

Barrán y Nahum dedicaron varias páginas a la relación que entabló la policía de la campaña y el gobierno de Latorre con las demandas y exigencias de la Asociación Rural, a fin de pacificar el campo y combatir el delito, particularmente, el abigeato. Los historiadores presentaron a la policía como una herramienta dócil en manos del gobierno militar y, ambos, al servicio de la clase alta rural. En 1876, los estancieros de la Asociación Rural elaboraron un proyecto de reglamento para las policías rurales con el fin de hacer más eficiente la seguridad en la campaña. Entre otras reformas, exigían que los policías, para no regionalizar su poder y evitar que entren en connivencia con el matraje, debían rotar cada 6 meses por las secciones del Departamento. En otro punto, la Asociación Rural pedía que los policías debían arrendar una habitación para Comisaría y un campo para pastoreo de los caballos, y el Estado pagar una fuerza de 12 hombres para cada distrito rural, con el fin de terminar con la caridad de los estancieros. El gobierno militar aprobó el 10 de octubre de 1876 el reglamento de policías rurales<sup>437</sup>. Barrán y Nahum dicen al respecto que el gobierno “emitía el primer serio y orgánico reglamento de las policías rurales que el país conoció, vieja aspiración de la clase terrateniente desde por lo menos la fundación de la Asociación en 1871”<sup>438</sup>. Sin embargo, el reglamento no se puso en vigencia.

También, a fines de la década de 1960, Raúl Jacob estudió las consecuencias sociales que produjo el alambramiento de las estancias en el período 1872-1880, lo que permitió el pasaje de la estancia patriarcal a la estancia-empresa. Dice al respecto que el ejercicio de las prácticas represivas por parte de la policía de la campaña se constituyó en una de “las condiciones necesarias para el alambramiento de los campos”<sup>439</sup>. En esta misma línea argumental, continúa diciendo Jacob que “después de lograda la paz habría que crear

---

<sup>436</sup> Ibid.

<sup>437</sup> “POLICÍA DE LA CAMPAÑA. Se aprueba el Reglamento de las Rurales y Departamentales.”, pp. 232-245. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), (1825-1930)*, op. cit., tomo 1.

<sup>438</sup> Ibid., p.498.

<sup>439</sup> Jacob, Raúl; *Consecuencias sociales del alambramiento (1872-1880)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1969, p. 15.

el instrumento que mantuviera a la campaña pacificada. Y ese instrumento era un cuerpo policial saneado de caudillos, vigilante de todo aquello que afectara o pudiera afectar a la propiedad privada”<sup>440</sup>. Según Jacob, la policía rural fue reformada (incorporación del fusil Remington, uso del telégrafo, policías particulares, etc.) y utilizada como herramienta pacificadora de la campaña al servicio de los grandes estancieros. A ella se debió la aplicación del Código Rural en la campaña, “levantando datos censales, reprimiendo, defendiendo constantemente los intereses de los ganaderos”. La policía “va a simbolizar una de las facetas del militarismo en el poder”<sup>441</sup>. El Uruguay “no conoció de un despliegue como el que hiciera Julio Argentino Roca en su marcha hacia el sur argentino. Tampoco necesitó oponer el gaucho al indio. Bastó con el temible “Taller Nacional” [de adoquines], epopeya cuartelera de los “Martín Fierro” nacionales”<sup>442</sup>. No obstante, recientes obras como la de Nicolás Duffau, que analiza el bandolerismo rural y el caso de El Clinudo, ponen en cuestión la presumida seguridad que imperó en la campaña durante el militarismo<sup>443</sup>.

#### 4.2 Modernización y profesionalización de la policía

A pesar de lo escrito por los anteriores historiadores, la policía distaba de conformar un cuerpo sólido, con un poder tan eficiente e implacable, como aparece en las obras antes referidas. En palabras de Michael Mann, la policía carecía de un “poder infraestructural” para “penetrar realmente la sociedad civil, y poner en ejecución logísticamente las decisiones políticas por todo el país”<sup>444</sup>.

En la segunda mitad del siglo XIX y hasta 1905, la policía montevideana carecía de agentes de calle estables, la movilidad entre el personal era la norma y los salarios eran extremadamente bajos y siempre abonados con retraso<sup>445</sup>. Los contratos para incorporarse a las plazas de celadores estipulaban que el enrolamiento en el cargo duraba entre 6 meses y

---

<sup>440</sup> Ibid., p. 16.

<sup>441</sup> Ibid., p. 29.

<sup>442</sup> Ibid., p. 114.

<sup>443</sup> Duffau, Nicolás; *Armar al bandido. Prensa, folletines y delincuentes en el Uruguay de la modernización: el caso de El Clinudo (1882-1886)*, Montevideo, Universidad de la República, 2014, pp. 41 y ss.

<sup>444</sup> Mann, M.; “El poder autónomo del Estado”, op. cit., p. 6.

<sup>445</sup> Para el caso en paralelo de la policía de Buenos Aires, ver Gayol, S.; “Entre lo deseable y lo posible”, op. cit.

un año. Contratos como el siguiente, difícilmente habilitaban un espíritu de cuerpo y agentes afines emotivamente con la institución policial, y menos aún la consolidación de una institución encargada de la seguridad. “Me comprometo yo Manuel Antonio de la Silba de nación brasileiro a servir voluntariamente en la 2ª sección de policía por el término de seis meses a contar desde la fecha. Y para constancia de lo pactado lo hago firmar a ruego y con dos testigos por no saber escribir”<sup>446</sup>.

En muchos casos, los celadores superponían las funciones policiales con otros oficios y trabajos. “He sabido con bastante desagrado que el cabo de esa policía, Eleuterio Aguilera se halla en la Capital con licencia de dos meses ocupándose en trabajar de carretillero” escribía el jefe de policía al comisario del Cerro. Para finalizar advertía que “es impropio de un funcionario público, ocuparse en esa especie de trabajos, mientras desempeña su cargo”<sup>447</sup>. Hacia comienzos de la década de 1870, la policía montevideana estaba compuesta, afirmaba el diputado Alfredo Vásquez Acevedo, en su mayor parte por hombres “aventureros, escogidos entre la hez de la inmigración; que no conocen ni las costumbres del país, ni sus leyes, que ignoran hasta el idioma nacional”<sup>448</sup>.

También, la precariedad del equipamiento, del mobiliario y del menaje de las oficinas de la policía daba cuenta de las condiciones materiales de la institución y de la escasa capacidad que poseía para infundir respeto hacia la autoridad. En 1856, el inventario realizado en el Departamento de Policía, decía que en la oficina del jefe de policía había un sofá de caula, 10 sillas, un sillón de jacarandá, un tintero y arenillero, 2 mapas de la vieja y nueva ciudad, un escudo de las armas nacionales, una alfombra de piso y una campanilla<sup>449</sup>. Tres décadas después, las condiciones de civilidad de las oficinas de la policía continuaban preocupando a sus jefes. En 1881, Ventura Silveira, jefe de policía del gobierno militar de Máximo Santos, escribía al ministro de gobierno que “el mal estado en que se encuentra el mobiliario de esta Jefatura como así mismo el de algunas de las oficinas de Policía, me pone en el caso de dirigirme a V. E. para recabar la debida autorización para proceder o bien a su completa refacción o para sustituirlo con otro nuevo”. Con respecto a las

---

<sup>446</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Legajo n° 6. Paquete 6. Año 1856.

<sup>447</sup> Departamento de Policía, 20 de mayo, 1856. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 6. Año 1856.

<sup>448</sup> Vásquez Acevedo, Alfredo; “La represión de los delitos”, pp. 293 y 294. En: Ardao, Mª Julia; *Alfredo Vásquez Acevedo. Contribución al estudio de su vida y su obra. Tomo I. Síntesis biográfica. El Político*. Apartado de la Revista Histórica, Montevideo, 1966.

<sup>449</sup> Inventario de los enseres que cada una de las oficinas del interior del Departamento tiene para su uso. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 3. Año 1856.



comisaría seccionales sucedía otro tanto: “la mayor parte (...) carecen de lo más indispensable, para que parezcan lo que deben ser, verdaderas oficinas públicas, donde el concurrente encuentre no sólo el orden y aseo interno, sino la decencia que infunde el respeto que debe guardarse a toda oficina bien reglamentada”. Civilidad, legitimidad y dignidad eran condiciones de las que carecían las oficinas, unos requisitos fundamentales para apuntalar el prestigio de la autoridad de la Jefatura de Policía, “destinada a recibir diariamente cuanto de más notable contiene la población tanto nacional como extranjera, así como también a los transeúntes que frecuentemente la visitan”<sup>450</sup>.

Los proyectos de reformas, reorganización y reglamentos presentados por sus jefes de policía y otras autoridades políticas se sucedieron desde la creación de la institución. En 1846, el oficial 1º, Francisco María Lebrón, presentó el primero de una larga lista de proyectos que pretendieron refundar la institución. El Reglamento Interino de la Policía, había sido escrito, afirmaba el oficial, “conforme me ha dictado la razón natural, me ha aconsejado la práctica adquirida en diez años de experiencia en la policía”, abarcaba las atribuciones de la jerarquía policial, la descripción de las funciones policiales y disposiciones generales que comprendía desde la relación con la administración de justicia hasta las típicas funciones municipales y urbanas de la policía decimonónica<sup>451</sup>.

En 1855, el jefe de policía, Santiago Lavandera, entendía que los factores que impedían constituir un cuerpo estable de policía eran los bajos salarios y la dificultad de encontrar hombres con las mínimas condiciones para ejercer las funciones de policía. En este sentido, presentó un proyecto “para la formación de un cuerpo denominado Vigilantes de Policía” de 160 plazas como mínimo, con un sueldo de 25 pesos para los agentes de la noche y 20 para los del servicio diurno<sup>452</sup>. Para establecer una mínima disciplina de la cual carecían los agentes de calle, en 1856, el jefe de policía presentó un proyecto por el cual transformaba a la policía en un “Cuerpo Municipal”, debiendo “dar la fuerza de Policía una organización militar, para imprimir en ella la disciplina, subordinación y moralidad consecuente”. La propuesta se acompañaba del uso obligatorio del quepí y el uniforme

---

<sup>450</sup> Carta enviada por el jefe de policía, Ventura Silveira, al ministro de gobierno, Máximo Santos, 7 de febrero de 1881. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Año 1881.

<sup>451</sup> Departamento de Policía. Reglamento Interino de Policía. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 968. Año 1846.

<sup>452</sup> Departamento de Policía, 20 de agosto, 1855. A.G.N. Policía de Montevideo. Ministerio de Gobierno. Paquete 9. Año 1855.

policial abotonado, y prohibía usar gorras, sombreros y pañuelos<sup>453</sup>. En 1868, el jefe de policía, Juan P. Rebollo, presentó un nuevo proyecto de reorganización policial que establecía aumento de sueldo para los agentes de calle, abolición del servicio de serenos, creación del cargo de subcomisario por sección policial para cubrir las 24 horas del día y la creación de un Batallón Policial con fines particulares<sup>454</sup>.

También hubo intentos por profesionalizar y modernizar las prácticas policiales, principalmente, las que se referían al saber policial acumulado en los años de experiencia, conocimientos que debían traducirse en datos y cuadros estadísticos. Por decreto de diciembre de 1852, se encargó a la policía, entre varias estadísticas que tenía que llevar (demografía, agricultura, ganados, comercio, construcciones, venta de propiedades, etc.), las referidas a su específica función policial (presos, multas, penas, denuncias, etc.). A pesar de la normativa que estipulaba la creación de una Mesa Estadística Policial, el jefe de policía informaba al ministro de gobierno que “aspirar a eso sería aspirar a un imposible, o a lo menos a una cosa difícilísima. Nunca hemos tenido Estadística: carecemos de hombres prácticos y versados en esa materia nueva para nosotros”<sup>455</sup>. En 1860, estaba instalada la Mesa Estadística en el Departamento de Policía, sin embargo “en la práctica ha resultado ser enteramente inútil. Basta decir a V. E. que permanece continuamente cerrada la pieza que le fue destinada y que hasta la fecha ningún trabajo ha hecho, ni emprendido siquiera. Por tal motivo, y además para hacer todas las economías posibles (...) voy a mandarla suprimir si esta disposición merece la aprobación de V. E.”<sup>456</sup>.

El gobierno de Bernardo P. Berro (1860-1863), que intentó despolitizar los cargos de las jefaturas políticas y desligarlas de nombres vinculados al caudillismo, creó por decreto del 15 de mayo de 1860, la Compañía Urbana para la capital, unidad policial especializada, más disciplinada y escogida con criterios más selectivos que los celadores de la policía. La Compañía Urbana se formó con 120 plazas, aunque osciló entre los 100 y 160 hombres, fue financiada por fuera del presupuesto policial y tuvo el objetivo de custodiar

---

<sup>453</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Legajo nº6. Paquete 6. Año 1856.

<sup>454</sup> El jefe político adjunta el Reglamento para la organización del nuevo Cuerpo Policial, aboliendo el Cuerpo de Serenos. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Marzo de 1868. Caja nº 2. Año 1868.

<sup>455</sup> Policía del Departamento, 14 de octubre, 1859. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 2. Año 1859.

<sup>456</sup> Departamento de Policía, 21 de abril, 1860. A.G.N. Policía de Montevideo. Borradores de notas. Abril y mayo de 1860. Paquete 3. Año 1860.

las cárceles, los mercados, la Aduana, los circos y teatros, y escoltar a los presos que realizaban trabajos públicos<sup>457</sup>.

Con el objetivo de despolitizar a la policía y a sus jefes, el gobierno de Berro apuntó a la transparencia de la gestión policial y hacer efectiva el respeto de las instituciones republicanas. El coronel Santiago Botana, jefe de policía afín con las ideas de Berro, estableció que “la publicidad en todos los actos administrativos del Departamento a mi cargo es una condición inseparable del sistema representativo que nos rige. (...) De manera que la opinión pública pueda formar un juicio exacto y diario sobre todos los actos de esta repartición”. La policía haría publicar en la prensa periódica las entradas y salidas de la caja receptora, el ingreso por el concepto de multas (motivo, sección, nombre del comisario, etc.), una relación de las entradas a las cárceles y demás notas policiales de interés público. La carta enviada al oficial 1º advertía que “le exijo muy formalmente que me participe en el acto si por parte de alguno de los empleados de este Departamento se opone alguna resistencia al fiel cumplimiento de esta disposición”<sup>458</sup>.

En el transcurso de la década de 1870 se sucedieron varios proyectos de reorganización policial, lo que trasunta, por parte de la élite política, una preocupación por profesionalizar a la institución. En diciembre de 1873, el jefe de policía, Enrique Pereda presentó a la Comisión de Legislación de la Cámara de Representantes, un proyecto de organización del servicio policial diurno y nocturno, donde la novedad más importante consistía en la creación del cargo de subcomisario. Propuso, después de algunas modificaciones a la propuesta original, la creación de 176 nuevas plazas, de modo que “88 subcomisarios recorrerán las calles constantemente, turnándose a las ocho horas con otros tantos, de manera que cada ciudadano tendrá en el día ocho horas de descanso”. Entre otros de los objetivos, Enrique Pereda se propuso “orientalizar” al personal policial, un tema que preocupaba a los jefes de policía, en la medida en que el desconocimiento de las costumbres y del idioma por parte de un porcentaje importante de los celadores, comportaba la burla, el desprestigio de la autoridad y constantes conflictos con la

---

<sup>457</sup> Ibid.

<sup>458</sup> Policía del Departamento de la Capital, 17 de marzo de 1860. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 10. Año 1860.

población. “La jefatura cree que lo mejor consiste principalmente en emplear personas dotadas de las condiciones indispensables para el puesto, con preferencia ciudadanos”<sup>459</sup>.

La generación “principista” de políticos intelectuales, que tuvo una importante labor en la Cámara de Representantes de 1872 previa a los gobiernos militares, manifestó un interés particular por la modernización de la institucionalidad estatal. En este sentido, el diputado Antonio O. Villalba presentó un proyecto de organización policial, quien volvería sobre la materia al presentar en 1900 un Código de Policía o Reglamento Especial. En el mismo período legislativo de 1872, Laudelino Vázquez, otro diputado principista, presentó una propuesta para una nueva organización de la administración de justicia, proyecto que se transformaría en el Código de Instrucción Criminal de 1878.

La reforma más imponente concretada en la década de 1870, que deslindó las funciones policiales y especificó las competencias de la jerarquía policial, fue la establecida por la ley n° 1217 del 6 de julio de 1874. En las décadas siguientes y en la historia de la institución, la referida ley fue nombrada como ley orgánica de la policía. Según lo estipulado por la ley, las competencias de la policía quedaron subdivididas en Policía de Orden Público, Policía Judicial y Policía Municipal (comisarías seccionales). Además, fue la primera ley en fijar los requisitos para el ingreso a la institución policial, desde los celadores (ahora guardias civiles) hasta los subdelegados (antiguos tenientes), comisarios, subcomisarios, vigilantes 1° y 2°. Para alistarse como guardia civil se requería buena conducta, “prefiriéndose aquellos que conozcan el idioma del país”. La condición de alfabetizado se exigió para los cargos superiores: “para ejercer alguno de los empleos de subdelegados, comisarios y subcomisarios, se requiere ser ciudadano, saber leer y escribir y reunir condiciones de moralidad”. A su vez, el Departamento de Montevideo quedó dividido en 12 secciones de policía urbana y 8 de policía suburbana. Cada sección estaba a cargo de un comisario, un subcomisario, un vigilante 1° y un vigilante 2°, con una tropa de 25 guardias civiles con un sueldo de \$30 mensuales<sup>460</sup>.

A pesar de los intentos por modernizar la policía, por profesionalizar el cuerpo de guardias civiles y por configurar una institucionalidad destinada a la conservación de la

---

<sup>459</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Abril de 1874. Caja n° 2. Enero-julio de 1874.

<sup>460</sup> “Ley n° 1217. Policía. Reorganización de la capital y los Departamentos”, pp. 208 y ss. En: En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 1, op. cit.

seguridad pública y la prevención del delito, el gobierno le asignó prioridad al ejército nacional, el que estuvo destinado a enfrentar distintos levantamientos armados del período. No sólo la construcción institucional quedó de lado, sino que el ejército absorbió recursos y hombres de la policía.

En setiembre de 1875, la dirigencia “principista” de los partidos blanco y colorado, opositores al gobierno militar del coronel Lorenzo Latorre, inició la revolución “tricolor”. Para enfrentarla, el gobierno dispuso del ejército, pero también utilizó a la policía desde setiembre a diciembre de 1875, lo que interrumpió la aplicación y reglamentación de la ley antes referida que intentaba dar un paso hacia la consolidación institucional de la policía. Su jefe, Carlos Gaudencio, advertía que, a pesar de la aprobación de la ley de 1874, “ha sido imposible la perfecta reglamentación del servicio”, por “haber sido necesario en muchas ocasiones distraer los agentes de policía en servicios militares”<sup>461</sup>.

Una vez derrotada la revolución, el jefe de policía creó un reglamento interno, el primero desde la creación de la policía, por el que se especificaban las atribuciones y competencias de la jerarquía policial. “Trabajo cuya necesidad se hacía sentir desde mucho tiempo, a fin de evitar que los empleados ultrapasaran sus facultades, o que por temor de hacerlo, procedieran con deficiencia en el cumplimiento de sus deberes; o bien, disculparan su falta de laboriosidad y contracción con la ignorancia de ellos”<sup>462</sup>. Por el referido reglamento, a comienzos de 1876, la ciudad quedó dividida en 17 secciones policiales, 8 correspondían a la ciudad y 9 a extramuros, con un servicio policial de 480 guardias civiles, 18 comisarios y 14 subcomisarios. Sin embargo, el jefe de policía consideraba que para cumplir con eficiencia el servicio de calle debían existir 559 guardias civiles<sup>463</sup>.

Durante el período conocido por la historiografía uruguaya como “militarismo” (1876-1886), los historiadores consideraron a la policía como una herramienta autómatas del gobierno y como un instrumento dócil al servicio del poder económico. Sin embargo, durante los años de la modernización económica del país y de la consolidación del Estado (1876-1904), la relación entre policía y gobierno en el proceso de construcción de la autoridad estatal fue más compleja. En primer lugar, se comprueba una reducción presupuestal importante para la policía. El jefe de policía, Juan P. Goyeneche, hacía

---

<sup>461</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1875, op. cit., p. 4.

<sup>462</sup> Ibid., p. 6.

<sup>463</sup> Ibid., p.8.

referencia en su memoria de 1877, que las “mejoras realizadas” fueron “de muy escasa importancia”, “pues aunque la práctica me ha demostrado la necesidad de muchas, la carencia de fondos ha impedido su realización; y me he concretado algunas refacciones en la cárcel pública, tendentes a su aseo y seguridad y mejorar en lo posible su higiene”<sup>464</sup>. El mismo jefe de policía elaboró en abril de 1877 y puso en práctica un Reglamento Interno de la Jefatura Política y de Policía del Departamento de la Capital. Se especificaban las funciones, competencias y atribuciones de la jerarquía policial, comenzando desde el jefe de policía, pasando por los oficiales 1º y 2º, receptor de la policía, comisario de órdenes, alcaide de policía, médico de policía y oficial de guardia<sup>465</sup>.

Más que la policía, el factor de poder durante los gobiernos de Latorre y Santos fue el ejército, que incluso sustituyó a la policía en su labor de vigilancia cotidiana en Montevideo. En la memoria, Juan P. Goyeneche aludió a “las supresiones que en 13 de marzo se hicieron por orden superior en el personal de guardias civiles y demás empleados de policía”. También, el gobierno militar de Latorre redujo el número de policías en la ciudad de Montevideo. “El personal de vigilantes y guardias civiles (...) ha sufrido en el año [1876] notables alteraciones”. En marzo de 1876, en los inicios del gobierno de Latorre, la policía de Montevideo contaba con 39 vigilantes y 488 guardias civiles. Sin embargo, debido a que el gobierno, a partir de marzo de 1876, “resolvió introducir en el presupuesto importantes economías, el personal quedó reducido a 29 vigilantes y 284 guardias civiles; número de todo punto insuficiente para atender a sus múltiples cometidos”.

Advertía el jefe de policía, Juan P. Goyeneche, que “debido a la reducción del presupuesto”, “ha sido pues necesario hacer pesar sobre los guardias civiles un recargo, que frecuentemente es causa de que no se encuentren para desempeñar ese servicio, hombres de las condiciones que deben reunir aquellos a quienes está confiada la seguridad e intereses de la población”. De las paradas establecidas para el servicio policial (281), sólo se ha cumplido con 144, quedando 135 sin servir. La sobrecarga de trabajo para los guardias civiles “produce el cansancio, y da lugar a que continuamente soliciten la baja del servicio; y haya que sustituir agentes de policía que tenían ya perfecto conocimiento de sus deberes,

---

<sup>464</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1876, Montevideo, Imp. de El Ferro-Carril, 1877, p. 5.

<sup>465</sup> Reglamento Interno de la Jefatura Política y de Policía del Departamento de la Capital, Montevideo, Imp. de El Ferro-Carril, 1877.

por otros que no tienen ni nociones de ellos, y a quienes es necesario educar; cosa que perjudica en alto grado el servicio”. El inicio de la consolidación de la autoridad estatal no comenzó, sin duda, por la institución policial. El jefe termina señalando que “dados estos antecedentes, el servicio en el último lapso de tiempo no ha podido menos de ser un tanto deficiente”<sup>466</sup>.

La reducción del número de efectivos policiales continuó durante todo el gobierno de Latorre. En 1880, el nuevo jefe de policía, Ventura Silveira, decía que “la supresión del personal de las policías seccionales que tuvo lugar el 1º de setiembre de 1879, vino a cambiar casi en su totalidad la faz de los cometidos que están encomendados a la Policía, por la Ley y la naturaleza de su creación”. El personal policial además de ser reducido, fue sustituido “con la tropa de línea que ha sabido desempeñarlo con aplauso general, no obstante el carácter tan distinto que inviste el soldado de línea, comparativamente hablando, con el guardia civil, dicho servicio no ha podido hacerse con la eficacia con que se hacía anteriormente”. El jefe de policía había establecido 260 puntos de paradas en la ciudad, de los cuales fueron servidos 114, quedando descubiertas 146 paradas. “Ha habido pues para el servicio menos de la mitad de guardias civiles y sargentos de los necesarios”, señalaba Ventura Silveira<sup>467</sup>.

Con respecto a las 10 secciones de extramuros, también, la presencia policial había mermado y, finalmente, fue remplazada por el ejército de línea. “Si deficientes era un su número el personal policial, como queda demostrado, mucho más lo fue desde el 1º de setiembre en que totalmente fue suprimido para sustituirlo por la tropa de línea, que no pudo nunca a pesar de los esfuerzos puestos en práctica por sus respectivos jefes ascender a aquel número”. Los inconvenientes de utilizar al ejército de línea para el servicio de calle, según el jefe de policía, eran varios. En primer lugar, el reducido número de soldados. Después, porque “eran cambiados cada mes y no conocían la clase de servicio a que se les destinaba, puesto que por lo regular entraban mensualmente en su totalidad hombres nuevos, sin noción alguna de sus deberes, a desempeñar dicho servicio”<sup>468</sup>. Hacia el final del período militarista, durante el gobierno de Santos, en octubre de 1885, la policía de

---

<sup>466</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1876, op. cit., p. 5 y pp. 10 y 11.

<sup>467</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1880, Montevideo, Imprenta a Vapor, 1881, p. 6.

<sup>468</sup> Ibid., p. 7.

Montevideo estaba compuesta por 353 guardias civiles (182 para la secciones de la ciudad y 171 para las de extramuros) y por 330 serenos<sup>469</sup>.

De forma muy paulatina, la policía, a partir de fines de la década de 1880, comenzó un proceso de especialización de sus funciones, especificidad que se expresó en la creación de nuevas agencias de seguridad que apuntaron a la construcción de un orden urbano y a la prevención y represión del delito. Desde inicios de la década de 1880, el gobierno comenzó a publicar guías, reglamentos e instructivos para los comisarios y para el personal subalterno de la policía donde se estipulaba el proceder de los agentes de calle y cómo debían actuar en los momentos de los arrestos. En este sentido, a principios 1880, entraron en vigencia dos instrumentos legales que marcaron el inicio de la delimitación precisa de los procedimientos y facultades de los comisarios y agentes de calle. El primero de estos documentos fue la Guía del Comisario de 1881, la cual recopilaba edictos, decretos y leyes en vigencia que establecían multas e infracciones, para que comisarios y policías de calles conozcan “a ciencia cierta, cuanto, debe imponerse por multas a los infractores, de ellas”<sup>470</sup>.

Hacia fines de la década de 1880 y en la de 1890 se sucedieron importantes publicaciones de instructivos para comisarios y personal subalterno. Podemos destacar la más completa de ellas, el Digesto de la Policía de la Capital, publicado en 1887, que fue adoptado como el primer reglamento interno de la Jefatura de Policía de Montevideo, donde se determinaban las atribuciones de los jefes de policía, del oficial 1º y 2º, del comisario de órdenes, del alcaide de policía, de los médicos de policía y del oficial de guardia<sup>471</sup>. El Digesto de la Policía, incluía un importe texto normativo, la Guía Policial, aprobado en setiembre de 1883, que si bien no constituyó un Código de Policía, fue el primer instrumento legal en definir y delimitar las atribuciones de la policía y del personal subalterno. Señalaba que la “misión de la policía” era “velar por el orden y tranquilidad del Estado, la seguridad de los Poderes, las vidas e intereses de los habitantes de la Nación y la moral pública. Obra además como auxiliar de la Justicia y de la Municipalidad, ya favoreciendo sus fines o haciendo cumplir sus mandatos”<sup>472</sup>. La Guía Policial especificaba,

---

<sup>469</sup>“Estado que demuestra el personal de que se compone la Policía del Departamento de la Capital”, p. 11. *La Policía de Montevideo*, 31 de octubre, 1885, año I, núm. 7.

<sup>470</sup> Ibid., p. 16.

<sup>471</sup> Guía del Comisario, op. cit., p. 5.

<sup>472</sup> Digesto de la Policía de la Capital, op. cit.

<sup>472</sup> Artículo 1º, “Misión de la Policía”, p. 20. Guía Policial. Digesto de la policía de la capital, op. cit.



además, la acción de la institución en cuanto a la “misión de la policía”, a “las prisiones”, establecía “las jurisdicciones”, las “instrucción para la aprehensión de delincuentes”, “del fuero del domicilio”, “de los menores”, “de los dementes”, entre otras especificaciones de la práctica policial<sup>473</sup>.

Hacia mediados de la década de 1885, en la policía comenzó a despuntar un incipiente espíritu de cuerpo y de afianzamiento institucional que se fue profundizando, recién, a partir de 1900. En las postrimerías del militarismo, bajo el gobierno de Máximo Santos, a partir de una iniciativa oficial, la policía comenzó a publicar la revista mensual *La Policía de Montevideo*<sup>474</sup>. La publicación duró entre abril y octubre de 1885 y era la voz institucional de la policía y, según advertía el subtítulo, “órgano de los intereses de la policía del Departamento de Montevideo”. Amén de tener como objetivo crear un sentimiento común para los agentes de la institución, tenía como fin profesionalizar su labor cotidiana. “Por primera vez se edita entre nosotros y destinada a abrir un nuevo campo de investigaciones interesantes sobre innumerables cuestiones de criminalidad para cuyo estudio carecemos hasta hoy de datos ordenados que puedan servir de fundamento a todo razonamiento serio al respecto”<sup>475</sup>. También, la revista operó como legitimadora de la autoridad policial, explicando a la sociedad en qué consistían las prácticas policiales. En el primer número, la nota editorial a cargo del jefe de policía, Ángel Brian, definía a la policía en su triple carácter. Era una “policía administrativa, que tiene por objeto el mantenimiento del orden público”; una policía municipal, “pues la auxilia, para que las disposiciones de esta relativas a la higiene, al ornato de la ciudad y a los demás ramos sobre los que legisla, sean acatadas concurriendo a que se hagan efectivas; y a la vez que procede así, tiene con respecto a la administración de justicia un rol no menos importante”. Dada la importancia de una institución que en “su ejercicio no se interrumpe un solo instante”, la publicación “llena un vacío importante dando a la publicidad en forma conveniente noticia de los hechos que caen bajo el dominio de la policía”<sup>476</sup>.

También, la publicación operó a la interna de la institución como herramienta pedagógica, con el fin de poder “ser instructivo al personal de policía en el ejercicio de su

---

<sup>473</sup> Ibid.

<sup>474</sup> Cfr. Galeano, D.; Bretas, M. L.; *Policías escritores, delitos impresos*, op. cit.

<sup>475</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Mayo de 1885. Carpeta n° 530. Año 1885.

<sup>476</sup> “Dos palabras”, p. 1. *La Policía de Montevideo*, 30 de abril, 1885, año I, núm. 1.

delicado cometido, ofreciéndole una sección sobre procedimientos de investigación de delitos y crímenes, que le servirán de guía provechosa y le incitarán a meditar y preparar mejor su ingenio”<sup>477</sup>.

La revista, también, dio cuenta de la alianza entre las prácticas policiales, la ciencia y la estadística. Periódicamente, en la “Sección médico-legal”, se transcribían informes forenses y autopsias, análisis químicos de sangre, etc. Sin embargo, la preocupación central de la Jefatura de Policía fue otorgar la imagen de una policía que estaba a la par que la del resto de los países civilizados. Lo importante era que la ciudadanía estuviese enterada, por medio de la publicación mensual, de las prácticas policiales y de la “estadística criminal”. La revista, entendía el jefe de policía, no debía ceñirse a los asuntos internos de la policía, sino recoger en su estadística datos, además de los enviados desde las jefaturas del interior del país, con el propósito de mostrar el trabajo de la policía hacia fuera de la institución<sup>478</sup>.

En 1889, con el objetivo de precisar los deberes y las obligaciones de los sargentos y guardias civiles “en sus relaciones para con sus compañeros y para con el pueblo”, la Jefatura de Policía publicó el primer “Reglamento e instrucciones para las clases subalternas del personal policial”<sup>479</sup>. El modelo para redactar el documento, refería el inspector de policías urbanas, Juan M. Villar, fue tomado de la policía de la capital de la República Argentina, “introduciendo algunas modificaciones más aplicables prácticamente entre nosotros”<sup>480</sup>. Fue aprobado por el gobierno en marzo de 1889, especificando, el jefe de policía, que era “obligatorio su conocimiento a todo el personal de policía”, y en consecuencia mandó imprimir 3.000 ejemplares que fueron distribuidos en las comisarias seccionales.

El reglamento detallaba minuciosamente las obligaciones y deberes de los sargentos y guardias civiles (horarios del servicio, estado del uniforme, etc.); las prohibiciones a las que estaban sometidos (por ejemplo, “no podrán dedicarse a trabajo alguno”, “formar parte de asociaciones políticas y votar en elecciones populares”); los procedimientos y la conducta que debían emplear “para con el pueblo y sus superiores”, “la conducta que debe observar el guardia civil en su parada”, los procedimientos a seguir para capturar

---

<sup>477</sup> Ibid.

<sup>478</sup> “Notas”, p. 11. *La Policía de Montevideo*, 31 de agosto, 1885, año I, núm. 5.

<sup>479</sup> Jefatura Política y de Policía. Reglamento e instrucciones para las clases subalternas de policía. Administración Tajés, Montevideo, Imp. a vapor y Encuadernación del LAURAK-BAT, 1889.

<sup>480</sup> Ibid., p. 4.

delincuentes y una relación de las contravenciones a las disposiciones policiales. Finalizaba con la explicación de los toques y señales de pito, sus diseños correspondientes y las combinaciones por medio de abreviaturas. El reglamento cumplía, por primera vez, advertía el inspector de policías, con “la necesidad que existe que el guardia civil se instruya deslindando por medio de este conocimiento sus deberes y obligaciones”<sup>481</sup>. Los comisarios seccionales fueron los encargados de hacer cumplir el reglamento y se les encomendó, también, “de dar las lecciones debidas en las horas que crean más oportunas, sin menoscabo del servicio público”<sup>482</sup>.

Apelando a un fin pedagógico, el reglamento incluía un cuestionario que los guardias civiles debían “saber contestar con precisión”: “¿cuántas manzanas tiene su sección?, ¿cuántas paradas existen en la misma?, ¿con cuáles secciones linda?, ¿cuántas casas de negocio hay en la manzana confiada a su vigilancia?, ¿qué nombre y categorías tienen los empleados de su sección?, ¿cuáles son las obligaciones del guarda civil?, ¿cuál es su deber cuando un particular le pide la captura de un individuo?”, entre otras 39 preguntas<sup>483</sup>.

En la década de 1890, todavía eran continuas las indisciplinas del personal subalterno y, principalmente, entre los comisarios que abandonaban el servicio que, como el comisario Ramón Freire de la 6ª sección, “quien debiendo encontrarse de servicio en la noche anterior”, no se le “encontró en su supuesto por habar salido en ese momento hasta la barbería distante de esta oficina dos cuadra próximamente”<sup>484</sup>. El jefe de policía, Julio C. Muró, advertía constantemente que los guardias civiles permanecían “recostados en las esquinas en conversación con mozos de cordel o transeúntes”. En una circular enviada a los comisarios seccionales señalaba que “el olvido de las órdenes emanadas de la superioridad, y cuyo hecho motiva su repetición para ser cumplidas, importa una dejadez extremada en el cumplimiento de sus deberes por parte de todo empleado, trayendo a la vez un sello de inmoralidad y relajación; perjudicando grandemente el buen servicio”<sup>485</sup>.

Hacia comienzos de la década de 1890, el principal freno para la especialización de la policía y la profesionalización de sus agentes se encontraba, según el jefe de policía,

---

<sup>481</sup> Ibid., pp. 5-7.

<sup>482</sup> Ibid., p. 65.

<sup>483</sup> Ibid., pp. 46 y ss.

<sup>484</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Expedientes del n° 3317 al n° 3997. Carpeta n° 3641. Caja n° 1. Año 1889.

<sup>485</sup> Muró, J. C.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la capital, 1890*, op. cit., pp. 36-37.

Julio C. Muró, en que se la tenía “como un factor de segundo orden en la esfera de la Administración Pública”. Las funciones policiales, además, se veían limitadas por “la variedad de disposiciones contradictoria que se hallan en vigencia, las que lejos de corregir faltas, frenar los delitos, ha venido a coartar (...) las atribuciones de la policía”<sup>486</sup>.

Julio C. Muró, en abril de 1890, presentó un proyecto de reorganización policial y de presupuesto para 1890-1891, que se basó en los siguientes objetivos: aumento de personal policial, principalmente de los guardias civiles; especialización de las funciones policiales; nacionalización de las clases subalternas del personal policial y exigencia de condiciones morales y personales para desempeñar los cargos de guardia civil, vigilante y comisario y, por último, aumento y paga regular del salario. En el proyecto de presupuesto daba cuenta que en 1875, los salarios de “los empleados de policía gozaban los mismos sueldos que hoy solicito”. En 1890, las 9 secciones urbanas del Departamento contaban con 750 guardias civiles y las de extramuros con 295, a su vez, el jefe de policía, solicitaba elevar las zonas urbanas a 1.401 policías y las zona de extramuros a 395 guardias civiles<sup>487</sup>.

Además de intentar hacer efectivo el pago regular y mensual de los salarios con el fin de evitar la circulación del personal subalterno, Julio C. Muró apuntó a la “nacionalización” de los guardias civiles. Otra vez, el modelo de policía va a ser el de Buenos Aires, “cuyo servicio policial, si bien no ha llegado al punto de perfeccionamiento que su gobierno persigue, con cuantos medios están a su alcance, hay que reconocerlos aceptable”. Como en Argentina, la “nacionalización” de la policía de Montevideo “podría conseguirse fácilmente, asegurándose la posición a ciudadanos voluntarios que podrían traerse de los Departamentos de campaña, quienes, después de entrar a practicar en las comisarías 15 o 20 días, podrían luego, una vez instruidos, presentarse a llenar su cometido y se tendría un servicio elevado a cabo de una manera satisfactoria, desempeñada por un personal idóneo”<sup>488</sup>. En el presupuesto antes referido, propuso al gobierno elevar el salario de los guardias civiles de los 22 a 30 pesos.

---

<sup>486</sup> “Mejoras y necesidades en el personal de Policía”, p.159. Muró, J. C.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la capital, 1890*, op. cit.

<sup>487</sup> Proyecto de Presupuesto, pp. 87 y ss. Muró, J. C.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la capital, 1890*, op. cit.

<sup>488</sup> “Pago mensual del personal de Guardias Civiles y nacionalización de los mismos”, pp. 150 y ss. Muró, J. C.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la capital, 1890*, op. cit.

Hacia mediados de 1890, los jefes de policía comenzaron a reivindicar la facultad y la necesidad de especificar las funciones y prácticas policiales sobre una base legal que amparase la actuación y los procedimientos de los agentes. En 1894, el gobierno editó “*Ligeros apuntes para un estudio sobre organización policial*”, obra que comenzaba con la publicación de la reforma policial enviada por el jefe de policía del Departamento de Rocha, Pedro Lapeyre (hijo). El jefe de policía reivindicó la necesidad de modernizar y profesionalizar la base policial, del mismo modo que había sucedido con el cuerpo docente con la reforma escolar a partir de 1877. La policía necesitaba de personalidades reformadores como los tuvo la escuela pública en las figuras protagónicas de José Pedro Varela y Francisco Berra<sup>489</sup>. La reforma policial debía partir de la creación de un Instituto Policial de la Capital con el objetivo de complementar la formación de los guardias civiles y permitirles realizar una carrera en la institución; la realización de congresos periódicos de jefes de policía de todo el país; la publicación mensual o quincenal de una revista policial; la instauración de un Centro de Socorros Mutuos de la Guardia Civil, entre otras innovaciones<sup>490</sup>.

El jefe de policía de Rocha señaló, con clarividencia, algo que ninguno de los anteriores y posteriores jefes de policía montevideanos tuvieron intención de hacer evidente. En primer lugar, advirtió sobre la imposibilidad de hacer carrera policial en la institución. Después, que la rotación y precariedad de las plazas de guardias civiles no se debía sólo a los malos salarios, sino que las jefaturas de policía, al ser cargos políticos, sus jefes y todo el escalafón policial rotaban constantemente. “Y si esto sucede con los empleados inferiores, V. E. comprenderá lo que pasa con los comisarios. Cada cambio de jefe político es otra remoción de comisarios; unos porque no tienen condiciones, otros porque desean colocar hombres de su confianza, etc.”<sup>491</sup>.

La policía, como institución, “siente la falta de una legislación propia y regular que le de rol verdadero y autonomía indiscutible dentro del funcionalismo administrativo de la Nación”. Así se expresaba en 1896, el jefe de policía, Gregorio S. Sánchez, que justificaba la necesidad de una legislación policial propia en base a que “actualmente las atribuciones

---

<sup>489</sup> Bauzá, Francisco; *Ligeros apuntes para un estudio sobre organización policial*, Montevideo, Estab. Tipo-Litográfico ORIENTAL, 1894, p. 11.

<sup>490</sup> Ibid, pp. 12-13.

<sup>491</sup> Ibid., p. 14.

de la policía están sujetas a prácticas arbitrarias o discrecionales, en muchísimos casos; o a procedimientos de un orden rutinario, que no satisfacen las exigencia administrativas y judiciales de la institución y que la exponen a eventualidades inconvenientes”. En el prólogo a la memoria correspondiente a los años 1895-1896, Gregorio S. Sánchez señalaba que la policía de Montevideo hacía 10 años que se regía por el Digesto Policial de 1887, “trabajo incompleto, sin norma jurídica, sin fuerza legal suficiente, sin previsiones y alcances oportunos que faciliten su aplicación en nuestras necesidades actuales y en nuestras diarias exigencia”. La institución había alcanzado tal grado de organización que requería de un Código de Policía que especificara sus funciones, prácticas y facultades. La necesidad de una legalidad propia era más acuciante cuanto que la policía debía especializar sus atribuciones y desligarse de “funciones contrarias a su naturaleza y que desvirtúan su carácter”, al hacer las veces de agente municipal y judicial<sup>492</sup>.

En diciembre de 1896, el jefe de policía se dirigía en carta al ministro de gobierno argumentando acerca de la necesidad de codificar los procedimientos de la policía “como medio de determinar de una manera clara y definitiva sus atribuciones dentro de la ley”. La inexistencia de una ley positiva le daba un rumbo errático a la labor policial, y una ley orgánica iba a contribuir con independizar sus procedimientos de la legislación penal, y otorgarle autonomía con respecto a la legislación y aplicación de las contravenciones. La policía montevideana ya poseía una larga experiencia como para volcar esas prácticas a un Código que, además, era una solución para “prescindir de divisiones administrativas que hacen de la policía un factor secundario, cuando la tendencia aceptada hoy, es crearle la necesaria autoridad para que sea eficaz su participación en el engranaje institucional de la Nación”<sup>493</sup>.

Hacia fines del siglo XIX, la institución policial comenzó, de forma incipiente y experimental, a especializar sus tareas, como se analiza a continuación, creando nuevas agencias policiales de seguridad e identificación. El jefe de policía, Gregorio Sánchez, señalaba, en una nota enviada al ministro de gobierno, que el Código de Policía, acompañaba un proceso en el cual era “preciso, reorganizar con mérito y eficacia a las reparticiones en sus detalles, en sus atribuciones, en su organización, en los procedimientos

---

<sup>492</sup> Sánchez, G. S.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía, 1895-1896*, op. cit., pp. V-VII.

<sup>493</sup> A.G.N. Jefatura Política de Montevideo. Diciembre de 1895. Carpeta n° 1476. Caja n° 2. Años 1895-1896.

de cada caso, de cada asunto, señalar las medidas represivas para ciertos peligros sociales que como el anarquismo que se está infiltrando en los centros obreros”. La carta finalizaba abogando por la autonomía policial y reivindicando la potestad de legislar en materia penal y la facultad policial de ejercer justicia a nivel del orden urbano. El Código de Policía permitiría “legislar sobre contravenciones de una manera clara y racional dentro de la legislación penal vigente para evitar ajenas intervenciones en los procedimientos de la policía”<sup>494</sup>.

El fiscal de gobierno, José María Reyes se pronunció de forma favorable a la creación de un Código de Policía de manera que “indicase las bases y los principios generales dentro de los cuales los jefes políticos pudieran dictar reglamentos para aplicar más convenientemente esas bases y principios”. En la vista fiscal señalaba que, a la mayor brevedad, el gobierno debía “designar una comisión poco numerosa compuesta de varios letrados entre los que se contará algún codificador de derecho penal, un fiscal del crimen y dos o tres funcionarios policiales de alta categoría para ilustrar a la comisión en la realidad de las coas”<sup>495</sup>.

Hacia fines del siglo XIX se presentaron dos proyectos de Código de Policía. El primero fue redactado por Benjamín Fernández y Medina, secretario de la Jefatura de Policía, quien planteó un proyecto de Código de Policía para toda la República. Cuando lo presentó en setiembre de 1897, escribía al ministro de gobierno, que el código:

Comprende la disposición y reglamentación de las funciones de la policía en sus diversos ramos; las tareas de su organización en la Capital y en los demás Departamentos, reglas de conocimiento para todos los casos que caen bajo la jurisdicción policial; y disposiciones complementarias del Código Penal, y otras relativas a diversas cuestiones en que debe intervenir la policía por su carácter y por sus atribuciones legales.

En la redacción del código, Fernández y Medina había sido asesorado por la experiencia y ejemplos locales aportados por el jefe de policía, Rufino T. Domínguez, y especificaba que “en esta clase de obras, la parte teórica es la más fácil; la dificultad está en la aplicación al medio local, de lo comprendido en los libros y que está destinado a otras sociedades”. La Jefatura de Policía aprobó favorablemente el código de Fernández y Medina, dispuso la impresión de una edición privada de 250 ejemplares y remitió un

---

<sup>494</sup> Ibid.

<sup>495</sup> Ibid.

ejemplar al gobierno para que fuese aprobado<sup>496</sup>. Finalmente, el proyecto de código no fue aprobado por el parlamento.

En 1900, el inspector general de Policías del Sud del Río Negro, Antonio O. Villalba, quien había presentado en la década de 1870 una ley de reorganización policial, presentó un proyecto de “Código de Policía o Reglamento Especial”. Estaba centrado, principalmente, en la definición de las facultades y atribuciones de la jerarquía policial (jefes políticos, oficiales y subdelegados inspectores). No obstante, el interés esencial del código, considerando el contexto de revoluciones saravistas (1897 y 1904), fue asegurar la institucionalidad de los poderes públicos y la seguridad del Estado. La mayor parte de los artículos que especificaban las atribuciones de los jefes de policía se referían a “ejercer la policía política, descubriendo tramas y asechanzas que puedan urdirse contra el orden público”, “prevenir y reprimir si estallan, las conspiraciones, invasiones, rebeliones y todo movimiento sedicioso y anárquico”, entre otras tantas funciones de contenido político<sup>497</sup>.

Los intentos por modernizar y profesionalizar la labor de la policía se continuaron bajo la jefatura de Juan Bernassa y Jerez (1903-1906), durante el primer gobierno de Batlle y Ordóñez (1903-1907). Fueron numerosas, como se analiza más adelante, las novedades institucionales y de gestión que conoció la policía durante esos años. A nivel normativo, la más importante y completa de las recopilaciones para guiar la acción policial fue el “Prontuario Consultivo Policial”, un compendio de 546 páginas, publicado por los oficiales de policía José F. Eneas y Francisco C. Calamet. Ordenado por materias en orden alfabético, la presente normativa estaba dirigida a la cúpula policial más que al personal subalterno. La obra reunía leyes, decretos y disposiciones policiales y municipales vigentes hasta el momento, aunque los recopiladores transcribieron disposiciones y reglamentos de la década de 1870 y 1880 que se encontraban en desuso y otros modificados<sup>498</sup>.

Lo novedoso a destacar, que diferencia a la presente recopilación de cuantas existieron hasta la fecha, es que comienza definiendo conceptualmente *qué es y qué hace* la policía. “La palabra Policía, designa aquella parte de la Administración pública que tiene por objeto especial el sostenimiento del orden, la vigilancia, protección y seguridad de los

---

<sup>496</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Carpeta n° 10477. Caja n° 5. Año 1897.

<sup>497</sup> Villalba O. Antonio; *Código de Policía o Reglamento Especial*, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, de Turenne, Varzi y C<sup>a</sup>. 1900, pp. 5 y ss.

<sup>498</sup> Prontuario Consultivo Policial, Montevideo, Talleres A. Barreiro y Ramos, 1904.



Poderes del Estado, de la propiedad y de las personas”. A continuación, los autores advertían que se desempeñaba como “auxiliadora de la Administración de justicia y de la Municipalidad”. Entre sus principales objetivos se encontraban: “perseguir el crimen para vindicar a la sociedad ofendida y la ley ultrajada”, “perseguir los vagos y malhechores que por desgracia infectan a las sociedades, perpetrando los delitos de distintos modos”, “proceder al arresto de los delincuentes sorprendidos in fraganti y entregarlos a la acción de la justicia”, “velar por la moral pública”, entre otras tantas cometidos de seguridad y orden público<sup>499</sup>.

Hacia comienzos del siglo XX se hallaban en vigencia numerosas disposiciones legales, que se fueron superponiendo en las últimas décadas, referidas a la labor y procedimientos policiales. A pesar de los logros en materia de normativa e instructivos policiales, la institución aún no había logrado conformar un personal subalterno estable, con espíritu de cuerpo y mínimamente formado. Los intentos por profesionalizar a los agentes de policía comenzaron por la base, por los guardias civiles, logrando adelantos importantes a partir, fundamentalmente, de la jefatura política de Bernassa y Jerez (1903-1906). La misma labor formativa de la tropa policial se continuó y profundizó con la gestión de Guillermo West entre 1907 y 1910.

La jefatura de Bernassa y Jerez apuntó a crear un sentido de cuerpo y a otorgar beneficios concretos al personal policial subalterno de modo de combatir la circulación de los agentes y hacer más estable las plazas de guardias civiles estableciendo premios a la actividad de los buenos policial. En octubre de 1903 elevó al gobierno los estatutos de la Caja de Socorros de los empleados de policía. En nota al ministro de gobierno, Juan Campisteguy, Bernassa y Jerez argumentaba que “la idea ha sido acogida con gratitud por los empleados policiales, que ven afirmarse los vínculos de solidaridad que los unen a sus compañeros de trabajo y pueden mirar sin incertidumbres y zozobras el porvenir de sus familias”<sup>500</sup>.

El personal subalterno se caracterizó por la alta movilidad que intercalaba la labor policial con otros trabajos y entre las distintas comisarías seccionales. Un guardia civil percibía, en 1905, un sueldo de \$20,25 nominal, sujeto a numerosos descuentos (Monte

---

<sup>499</sup> “POLICÍA”, p. 15. Prontuario Consultivo Policial, op. cit.

<sup>500</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Octubre de 1903. Carpeta n° 375ª. Año 1903.

Pío, rancho, etc.). El salario del guardia civil quedaba reducido en los hechos a \$12,30, ingreso que lo colocaba entre los más bajos de los sectores populares. Bernassa y Jerez, ante esta realidad, le escribía al ministro de gobierno que existía “un descontento general” en la repartición y “cerca de la tercera parte del personal ha solicitado su baja, resuelto a buscar en otras esferas mejor retribución a su trabajo”<sup>501</sup>.

En términos de status social y en remuneración, otros oficios y trabajos eran más atractivos que el de agente de policía. El salario del guardia civil se encontraba en la escala más baja de ingresos de los sectores populares, equiparable a los trabajos masculinos de servicio (caballerizos, peones de saladeros, sirvientes, cocineros, etc.) que percibían un promedio de 20 pesos mensuales. En la escala siguiente ascendente se encontraban los peones y ayudantes de las distintas industriales y oficios, que percibían entre \$23 y \$26 mensuales. Los hombres que tenían un oficio manual (albañiles, carpinteros, herreros, zapateros, etc.) podían obtener una remuneración que oscilaban entre los \$36 y los \$57 mensuales<sup>502</sup>. En este sentido, la *Revista de Policía*, la voz institucional de la época, señaló en varios editoriales que “lo que gana un soldado de policía, si se compara con los salarios que se pagan hoy en la industria y el comercio, se verá que los que aquellos perciben es inferior al de los más insignificantes jornaleros, de ello viene el número de bajas que se producen en el personal”. La falta de estabilidad en el personal subalterno, continuaba señalando, se ha acrecentado en los últimos años, “lo mismo aquí que en la Argentina, como lo acaba de confesar paladinamente el coronel Fraga”<sup>503</sup>.

En el número siguiente de la revista, el editorialista volvió a insistir sobre la necesidad de aumentar el presupuesto policial, en trámite en las cámaras en junio de 1906, y a vincular el prestigio y la legitimidad de la institución con la contratación de funcionarios policiales estables, profesionales y con salarios acordes con la distinción social que le correspondía a un representante de la autoridad. “La naturaleza de los servicios de policía, dado el grado de cultura que hemos alcanzado, requieren una práctica y conocimiento especiales, lo que puede decirse constituye una carrera. Para ello es menester dar estabilidad al personal, rodeándolo de toda clase de seguridades que le den arraigo y lo pongan a salvo de las contingencias que apareja la lucha por la vida cuando el empleado no

---

<sup>501</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Febrero de 1905. Caja nº 1. Carpeta nº 715. Año 1905.

<sup>502</sup> Álvarez Lenzi, R.; Arana, M.; Bocchiardo, L.; *El Montevideo de la expansión (1868-1915)*, op. cit., p. 52.

<sup>503</sup> “La Policía y la cuestión presupuesto”, p. 1. *Revista de Policía*, 15 de mayo de 1906, año II, nº 19.

cuenta con una base de subsistencia”<sup>504</sup>. En términos weberianos, la racionalidad de los objetivos de la policía, se lograría con funcionarios profesionales, estables y con continuidad en su labor, y en el mejor de los casos, con posibilidades de realizar una carrera dentro de la institución policial.

También, durante la jefatura de Bernassa y Jerez, la Policía de Investigaciones instauró los premios al “estímulo” para sus empleados más comprometidos en las pesquisas y resolución de delitos. El nuevo jefe de Investigaciones, Juan Levratto fue quien concibió premiar a los funcionarios “que más celo y contracción y competencia demuestren en el cumplimiento de sus deberes”. Los premios consistían en una partida de 50, 30 y 20 pesos para repartirse entre los policías que lograsen mejor puntaje en sus actividades de pesquisa<sup>505</sup>.

La política de estímulos iniciada en Investigaciones se hizo extensiva a toda la tropa policial. Bernassa y Jerez, con el objetivo de asegurar la perseverancia del personal subalterno, presentó en mayo de 1906 un proyecto de “Reglamento de recompensas a los sargentos, cabos y agentes de policía” por medio de medallas a la constancia y premios en dinero. El primer premio consistía en un sobresueldo de \$3,80 mensuales y el uso de una medalla con tres barras en la cinta; el segundo, un sobresueldo de \$2 y una medalla con dos barras y el tercero, un sobresueldo de \$1 y una medalla con una barra. El requisito de saber leer y escribir era excluyente para aspirar a los premios. Permanencia en el cargo, buena conducta y no tener faltas graves fueron otras de las condiciones.

A partir de estos años, el objetivo de los distintos jefes de policía fue no sólo la permanencia en el cargo, sino la profesionalización corporativa de la policía. Este proyecto se concretó en febrero de 1911, cuando se estipuló la entrega de “premios a la constancia y al valor” para sargentos, cabos y guardias civiles. Las distinciones a la estabilidad en la institución correspondían para los agentes que habían permanecido sin interrupciones 10 años (distintivo de 1ª clase más una prima de 60 pesos), 6 años (distintivo de 2ª clase más una prima de 30 pesos) y 3 años (distintivo de 3ª clase con una prima de 15 pesos). Hubo otro reconocimiento a la labor policial que se refería a la entrega personal y si fuese necesario, el sacrificio de la vida en pos de su misión. Los premios se otorgaban a los

---

<sup>504</sup> “El presupuesto de policía”, p. 1. *Revista de Policía*, 15 de junio, 1906, año II, n° 20.

<sup>505</sup> “En la Policía de Investigaciones”, pp. 4-6. *Revista de Policía*, 15 de noviembre, 1905, año II, n° 13.

“actos de valor” que “con peligro de la vida lleve a cabo cualquier guardia civil, cabo o sargento”<sup>506</sup>.

La alfabetización de los guardias civiles fue otra preocupación de las jefaturas de policías de las dos primeras décadas del siglo XX. En Montevideo, aproximadamente, el 10% de los guardias civiles no sabía ni leer ni escribir, y en algunos departamentos del interior, el analfabetismo llegaba al 50%. En junio de 1905, con el objetivo de aumentar los ingresos policiales y alfabetizar a los guardias civiles, el gobierno dispuso la obligatoriedad de la asistencia a las escuelas nocturnas para adultos al personal subalterno que no supiese leer ni escribir, premiándose la buena conducta y aplicación del agente con licencias y gratificaciones en los salarios<sup>507</sup>.

Durante la jefatura policial de Guillermo West (1907-1910) entró en vigencia el más completo y exhaustivo de los manuales para los agentes policiales. El manual comenzaba definiendo qué era la policía. “La Policía es la representación del Orden” y tenía como objetivo “guardar los intereses, la libertad, el honor y la vida de cada ciudadano o habitante”. Los guardias civiles, que tenían como “su misión principal” ser “guardadores del orden público”, “tenían la obligación de sacrificar hasta la propia vida cuando se trate de salvar la ajena”. Por primera vez se establecieron las condiciones físicas y morales para el ingreso a la policía, la duración de los contratos, las obligaciones de los guardias civiles, cabos y sargentos, cómo debía realizarse el servicio de vigilancia, los procedimientos de arresto, los toques y señales de silbato, el saludo militar, las faltas y castigos, las multas que por infracciones debían aplicar los guardias civiles, los premios a la constancia y al valor, y por último, el manual transcribía una extensa nómina de infracciones policiales. A este respecto, cabe resaltar las numerosas contravenciones de carácter urbano y municipal que aún se mantenían dentro de la esfera policial (aguas servidas arrojadas a la vía pública,

---

<sup>506</sup> “POLICÍA DE LA CAPITAL. Manual para clases y guardias civiles de la policía de Montevideo”, pp. 463-465. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 2, op. cit.

<sup>507</sup> “Instrucción policial”, pp. 370-372. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 2, op. cit.

andamios apoyados fuera del cerco de la vereda, basuras arrojadas en la vía pública e infinidad de infracciones sobre vehículos y transporte de mercaderías)<sup>508</sup>.

Durante la gestión de Guillermo West se llevó a cabo, a instancias del mismo jefe de policía, una reorganización de la policía, principalmente en lo que se refiere a modificaciones de las jurisdicciones seccionales; la organización interna de las oficinas policiales; la construcción de importantes edificios policiales, como el cuartel para el Escuadrón de Seguridad (con capacidad para 200 hombres y 175 caballos) y otro para el Cuerpo de Bomberos; la compra y edificación de numeras locales para las comisarías seccionales; la adopción del sistema dactiloscópico a cargo de la Policía de Investigaciones; y la reforma del Escuadrón de Seguridad, “el auxiliar más poderoso y el factor más importante con que cuenta la policía de Montevideo” para preservar el orden de una ciudad que alcanzó los 300.000 habitantes, con más de 60 sociedades de resistencia. “Se necesita una fuerza organizada y consciente de sus deberes y obligaciones, una fuerza elegida; una fuerza conocedora del medio en que debe actuar a objeto de atender con la asiduidad debida las múltiples y complicadas exigencias del orden social”, escribía Guillermo West<sup>509</sup>.

Durante la jefatura de Virgilio Sampognaro (1913-1919) entró en vigencia el “Texto elemental para agentes de policía”, una recopilación y adaptación de normativas, leyes y disposiciones policiales nacionales y extranjeras a cargo de los oficiales Recaredo de la Sota y José Moreno Nieto. El texto de 277 páginas, más que un manual, tenía como fin “la instrucción y educación de un agente de policía (...) para su instrucción práctica”. Comenzaba definiendo a la policía como “una institución civil de carácter administrativo y judicial, creada y sostenida por el Estado, cuya finalidad consiste en velar por el orden, la moral, la libertad y la seguridad públicas”. Interesante es de destacar que es el primero de los textos policiales que define lo que la policía entendía por “orden público”: “comprende la efectividad de todas las garantías inherentes a la vida social, la conservación de la persona, la propiedad, el honor y la tranquilidad de todos y cada uno de los habitantes del

---

<sup>508</sup> “POLICÍA DE LA CAPITAL. Manual para clases y guardias civiles de la policía de Montevideo”, pp. 441-475.. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 2, op. cit.

<sup>509</sup> West, G.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1907 a 1910*, op. cit., p. 152.

país, el goce y uso de la libertad, dentro de las prescripciones de la ley y del derecho, el libre ejercicio de las instituciones políticas, y la seguridad de los poderes públicos”<sup>510</sup>.

Otra novedad del manual para aquel temprano 1914 fue la clasificación de la policía entre “la policía empírica”, que tenía “por norma la experiencia y habilidad individual”, y “la científica”, que aplicaba “con método racional a las funciones de policía los conocimientos proporcionados por la antropología, la biología, la psicología, la medicina legal, la sociología, la física y la química”. La mitad del texto estaba dedicada a desarrollar los fines, características y ramas de la policía científica y los métodos de identificación. La identificación podía ser “genérica para el conocimiento del hombre en general, y específica para el conocimiento de las clases peligrosas”<sup>511</sup>.

Precisamente, en el próximo apartado se aborda el origen y características de las nuevas agencias de seguridad, de las nuevas tecnologías que incorporó la policía y de los debates en torno a los nuevos sistemas de identificación. La prevención del delito y la conservación del orden público en todas sus manifestaciones fue la tarea primordial de la policía a principios del siglo XX, una vez que el Estado se consolidó tras la derrota de la última de las revoluciones saravistas en 1904.

#### **4.3 Nuevas agencias policiales. Escuadrón de Seguridad y Policía de Investigaciones**

En la primera mitad del siglo XIX el orden público se asociaba a la civilización de la ciudad e incluía funciones conocidas como de “baja policía” y ocupaban la mayor parte de las competencias policiales: la higiene urbana, la salubridad, el combate de las enfermedades, la economía doméstica, el alumbrado público, entre otras atribuciones que permitieran la civilidad del hábitat humano. Hacia fines del siglo XIX, las bases del orden público se transformaron y, consecuentemente, la actividad policial se ajustó a dicha transformación. Pero también, en el seno de la misma institución policial, se revelaron innovaciones que reconfiguraron sus funciones y prácticas. Más allá de la centralidad que la criminalidad reveló en las atribuciones policiales, podemos confirmar, como se analiza en el capítulo siguiente, la inclusión de nuevos actores y escenarios a ser vigilados y

---

<sup>510</sup> De la Sota, Recaredo; Moreno Nieto; José; *Texto elemental para agentes de policía*, Montevideo, Talleres Gráficos A. Barreiro y Ramos, 1914, pp. 17-22.

<sup>511</sup> Ibid., “LA POLICÍA CIENTÍFICA”, pp. 163 y ss.

controlados en el entresiglos: los menores, la cuestión obrera, las sociedades de resistencia, la prostitución y la sífilis, el proxenetismo, la represión de los juegos ilegales, entre otras actividades y formas de vida fronterizas con el delito y en connivencia con el submundo de la delincuencia.

En el contexto de entresiglos, Montevideo se modernizó, creció su población y se expandió geográficamente. La policía de Montevideo utilizó, como las policías de otras ciudades, una práctica desconocida en el siglo XIX uruguayo. La detección y la búsqueda de datos e información y la persecución de individuos sospechosos fue posible en un ámbito urbano que se amplió geográfica y demográficamente en las primeras dos décadas del siglo XX. Según el censo departamental de 1889, Montevideo tenía 215.061 habitantes; en 1908, de acuerdo al censo nacional, pasó a tener 309.231 habitantes y en 1930 llegó a los 655.389.

Hacia comienzos de la década de 1910, los jefes de policía comenzaron a constatar que el número de guardias civiles existentes (1.167 policías para una ciudad de 309.000 habitantes) era escaso ante el crecimiento constante de la población y la extensión de la ciudad –entre 1887 y 1905 se formaron 45 nuevos barrios-. Entre 1889 y 1914 se incorporaron a la ciudad nuevas playas (Ramírez y Pocitos) y los grandes parques públicos (Prado, Capurro, de los Aliados y Urbano) distantes del núcleo urbano más antiguo, que condicionaron una movilidad creciente en la ciudad y permitieron aglomeraciones humanas inexistentes en las décadas anteriores. El jefe de policía, Juan Bernassa y Jerez, además, advertía en 1905 que “un nuevo factor altera profundamente el servicio policial; este es el movimiento obrero”, que “distrae, desde hace algún tiempo, la tarea del personal”<sup>512</sup>.

Cuando en 1906, se discutía el presupuesto nacional en el Parlamento, la *Revista de Policía*, reivindicaba un aumento del número de guardias civiles. El servicio de policía de la capital se realizaba “con el mismo número de agentes que se hacía veinte años atrás”<sup>513</sup>.

La aceleración de la circulación de personas y la ampliación de la traza urbana fue producto, en parte, de la extensión de la red del transporte urbano y, particularmente, por la electrificación de los tranvías a partir de 1906. Hacia 1919, la zona urbana había sobrepasado ampliamente el límite de circunvalación que conformaba el Bulevar Artigas.

---

<sup>512</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Año 1905. Caja nº 1. Carta del jefe de policía Juan Bernassa y Jerez al ministro del gobierno, Claudio Williman. Carpeta nº 805 a.

<sup>513</sup> “El presupuesto de policía”, p. 2. *Revista de Policía*, 15 de junio de 1906, año II, nº 20.

El Departamento de Montevideo albergaba, hacia fines de la década de 1910, 114 barrios, 15 pueblos y 7 villas.

El siguiente es un texto escrito por el comisario supernumerario José Ayala Lapido, donde proponía la creación de una Comisaría de Seguridad con objetivos específicos de vigilancia. Fue enviado en 1916 al jefe de policía, Virgilio Sampognaro, y daba cuenta de los secretos y huellas que la ciudad de Montevideo, ahora una ciudad moderna, podía ocultar para la policía. Además, hacía referencia a un factor esencial, la multitud urbana como protectora del delincuente.

Nuestra ciudad se va transformando rápidamente, tanto en su carácter ornamental como en las manifestaciones de sociabilidad del pueblo que le corresponde, pertenezca éste a la clase más alta, en jerarquía social, como a la más humilde. Los jardines, los parques, las ramblas, las playas, se multiplican; una multitud ávida de emociones, deseosa de esparcimientos que la distraigan, de las preocupaciones resultante de la cruenta lucha por la vida, se derrama por esos jardines, parques, ramblas y playas produciendo aglomeraciones extraordinarias, desconocidas hasta hace poco entre nosotros. Este nuevo aspecto de la vida social, reclama un servicio especial y casi constante de la autoridad encargada de mantener el orden público, y este servicio presupone la existencia de un organismo encargado de llevarlo a feliz término.

En particular, entendía el comisario Ayala Lapido, había que crear “una policía especial como lo será la de Seguridad” para vigilar a los concurrentes “a lupanares, tabernas, reuniones de sociedades carnavalescas (que son numerosas)” y para los “bailes familiares en casa de vecindad y conventillos, se impone la redoblada vigilancia y es por todas esas razones que sostenemos que nunca debe distraerse el personal de empleados seccionales del servicio local ordinario”<sup>514</sup>.

La Comisaría de Seguridad debía prestar servicios de policía en los “teatros, playas balnearias, Prado, Match de Foot-ball, Hipódromo, las grandes ceremonias religiosas, Huelgas, Corsos, Plaza de Toros, Bailes Públicos, Regatas, Manifestaciones Públicas, Meetings, Parques, Recepciones y Banquetes oficiales, Cementerios y toda clase de extraordinarias aglomeraciones públicas”<sup>515</sup>.

---

<sup>514</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. “Proyecto de reglamentación de servicios extraordinarios que se denominará “Comisaría de Seguridad” por el Comisario Supernumerario José C. Ayala Lapido”, fs. 1-4. Caja 221. Carpeta 9, s/f.

<sup>515</sup> Ibid., f. 9.



Como se verá más adelante, la ciudad y la multitud permitieron la praxis de la detección y de la vigilancia por parte de la policía, así como el ocultamiento de los delincuentes y otros individuos que se encontraban en la frontera de la legalidad. La transformación de las ciudades rioplatenses se acompañó, también, de una creciente movilidad y circulación internacional y regional de personas, principalmente, por vía marítima.

La fluidez de las rutas atlánticas, la movilidad espacial debido a la inmigración europea, pero también la movilidad producida por la afluencia de migrantes internos hacia Montevideo, la permeabilidad de las fronteras terrestres, por ejemplo la frontera seca entre Uruguay y Brasil, llevó al Estado y a la policía a tener como principal centro de atención a una población que se mostraba muy anónima y heterogénea. Los “ladrones viajeros” fue una modalidad que se hizo manifiesta en el entresiglos y tomó visibilidad a través de la prensa y de los partes policiales. “Como ayer lo anunciamos”, escribía *La Nación*, “la Policía de Investigaciones ha entrado en un período de acción, cuyos resultados serán beneficiosos para los habitantes de la capital, que veían amenazados sus intereses por una gavilla de ladrones que de la vecina capital llegó últimamente a ésta”<sup>516</sup>.

Las policías uruguaya y argentina, ante la simulación de la identidad que posibilitaban los viajes marítimos de importantes contingentes de viajeros entre Montevideo y Buenos Aires, mostraron un particular interés en perfeccionar los sistemas de detección de personas y las tecnologías que permitieran fijar la identidad individual, es decir, que una persona fuese la que decía ser, y que no simulase ser otra.

Ante el aumento de la circulación de personas y el anonimato que permitió la ciudad, dos temas tomaron una centralidad clave para la policía: la simulación de la identidad y la mejora de las tecnologías para permitir la identificación de los sujetos. La ciudad moderna posibilitó el anonimato del delincuente y, también, dio origen al policía de investigación o policía detective. La aparición de esta figura en la policía uruguaya, a fines del siglo XIX, se relaciona no sólo con la transformación de la ciudad de Montevideo, sino también, con la especialización de las funciones de la policía en relación al escenario urbano.

---

<sup>516</sup> *La Nación*; “La Policía de Investigaciones en acción”, 24 de julio, 1897, p. 1.

Entre 1890 y 1916, la policía fue especializando sus cometidos en la seguridad pública, en la prevención y en la represión del delito. Una historia institucional y oficial de la policía narraba que en el entresiglos, Montevideo fue perdiendo “su antigua fisonomía de ciudad post-colonial” y “trocándose” en una “ciudad populosa y cosmopolita”. “Las ideas avanzadas iban tomando incremento entre el elemento obrero” e “iba desapareciendo las sosegadas reuniones del Montevideo de antaño”<sup>517</sup>.

La primera de las agencias policiales especiales en crearse fue el Escuadrón de Seguridad (1895), unidad de policía de caballería con carácter militarizado con el objetivo de mantener el orden en los espectáculos públicos y prevenir conflictos en los mítines obreros. El jefe de policía, Gregorio S. Sánchez, justificó la necesidad de un Escuadrón de Seguridad por la independencia y autonomía que debía tener ese brazo de la policía en “mantener el orden público y garantizar la libertad, la propiedad y la seguridad individual en las reuniones públicas, sea cual fuere el carácter que revistan”<sup>518</sup>.

El Escuadrón de Seguridad quedó instalado el 1º de agosto de 1895 en el Cuartel de la calle Patagones, formado por 50 agentes de Caballería al mando de un Jefe (capitán Manuel Amaro) y dos oficiales, obedeciendo directamente al jefe de policía. Se le encomendó la vigilancia de las manifestaciones políticas, fiestas públicas y patrióticas, teatros, corsos, carreras y todo tipo de reuniones masivas. Las condiciones de ingreso al cuerpo fueron más selectivas que para otras reparticiones de la policía. El aspirante debía tener entre 20 y 40 años de edad; 1 metro 70 centímetros de altura; saber leer y escribir; pertenecer o haber pertenecido a la institución policial con el requisito excluyente de haber obtenido algún mérito o premio. Sin embargo, el primer plantel quedó integrado por miembros que el jefe de policía eligió personalmente entre lo más selecto de las comisarias seccionales<sup>519</sup>.

En febrero de 1910 el Escuadrón de Seguridad se instaló en un monumental cuartel sobre la calle la calle Recinto esquina Guaraní con capacidad para alojar a 200 hombres y 175 caballos. Guillermo West fue el jefe de policía encargado de modernizar y militarizar el cuerpo. Incluso creó “la clase de distinguidos”, “compuesto de elemento seleccionado;

---

<sup>517</sup> *Homenaje a la Policía. Reseña histórico gráfica del Instituto Policial del país*, Montevideo, Compañía Periodística, 1944. “Guardia Republicana”.

<sup>518</sup> Sánchez, G. S.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1895-1896*, op. cit., p. 56.

<sup>519</sup> *Ibid.*, pp. 63-64.

elemento que verdaderamente tuviera vocación por la carrera policial” formado en cursos teórico-prácticos<sup>520</sup>. En 1916, el Escuadrón de Seguridad pasó a denominarse Guardia Republicana (Imagen 3).

#### **4.4 Policía de Investigaciones: ciudad, detección y vigilancia**

El antecedente de la Policía de Investigaciones (1897) había sido la Policía de Seguridad creada por decreto del 5 de abril de 1887. El gobierno estableció la división de la policía en Policía Municipal y Policía de Seguridad. Esta tenía como objetivos averiguar los delitos que se cometían y descubrir y aprehender a los delincuentes. A su vez, quedaba bajo la dirección del jefe de policía de la capital. Los comisarios de sección recibían y obedecían las órdenes del jefe de Policía de Seguridad. Esto generó, como se verá más adelante, múltiples pugnas de poder territorial y conflictos de autoridad entre los comisarios seccionales, que veían vulnerados su autoridad sobre el barrio, y los jefes de la Policía de Investigaciones, autoridad lejana y distante, según criterio, de los comisarios.

En 1893, una nueva reorganización sustituyó a la Policía de Seguridad por la Comisaría General de Investigaciones. En 1896, comenzó a regir el reglamento interno de la Comisaría de Investigaciones. Dependía directamente del jefe de policía y tenía jurisdicción en todo el Departamento. Los agentes utilizaban trajes particulares y portaban medallas de plata (comisarios) y de cobre (agentes) para ser reconocidos como policías.

A instancias del comisario de Investigaciones, coronel Luis Paravís, en octubre de 1897, se reorganizó la agencia policial y pasó a denominarse Policía de Investigaciones y el propio Paravís pasó de comisario a tener el título de jefe de la repartición. Los conflictos y pugnas entre ésta y los comisarios seccionales se plantearon no sólo a nivel de sus jefes y comisarios, sino también entre los agentes de Investigaciones y los policías municipales. Precisamente, Luis Paravís fue protagonista de numerosos entredichos con la Policía Municipal. En agosto de 1898, en nota al jefe de policía, señalaba que en reiteradas ocasiones se había producido “el hecho de que empleados de mi dependencia hayan sido aprehendidos por la Policía Municipal y, según me dicen, confundidos con los demás presos en los calabozos de las Comisarías Seccionales, sin existir motivos para ello he ido,

---

<sup>520</sup> West, G.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1907 a 1910*, op. cit., p. 152.

por tal causa, a quejarme de ese procedimiento”. Los comisarios seccionales respondían al jefe de Investigaciones manifestando “que esta Policía [de Investigaciones] no puede sin previa intervención de la respectiva Comisaría entrar a sus secciones a efectuar capturas”. A continuación, Paravís especificaba que “esa opinión de algunos señores Comisarios no se puede –a mi entender- tener en cuenta, pues el artículo 4º del decreto de esta Policía, dice lo siguiente: ‘los comisarios de policía recibirán y obedecerán las órdenes del jefe de Policía de Seguridad en todo lo que se refiere al cumplimiento de su cometido’”. Es de advertir, que Luis Paravís retrotraía el origen y autoridad de la Policía de Investigaciones al decreto que había creado la Policía de Seguridad, una agencia policial anterior creada en 1893. Luego señalaba que “la Policía de Investigaciones puede proceder con absoluta independencia en todo el Departamento de la Capital, sin obligación de dar aviso, cuando no lo crea conveniente a los señores Comisarios, de sus averiguaciones y pesquisas, y si lo hace en muchos casos, es por cumplir deberes de cortesía y compañerismo”<sup>521</sup>.

Esta extensa nota enviada por el jefe de Investigaciones al jefe de policía se debió a un conflicto entablado entre las potestades y facultades de las distintas agencias policiales en torno a un robo cometido en una casa de cambio del centro de la ciudad. Los protagonistas fueron Luis Paravís y el comisario de la 5ª sección, Ramón Costa, que le espetó a un agente de Investigaciones que “en mi sección sepa Ud. que sólo mando yo y retírese y no me pise más en mi oficina”. Más allá de la pugna jurisdiccional y de autoridad, Paravís y la Policía de Investigaciones sospechaban de la presunta connivencia de los comisarios en la comisión de delitos u ocultamiento de los sospechosos. “Ha habido comisarios que han visto con desagrado la intervención de esta policía en cualquier investigación, infundiéndoles despecho la circunstancia de que ella pudiera realizar con éxito sus trabajos”, hacía notar Paravís. A continuación explicaba que “todos esos celos y esa propaganda dieron por resultado que se formara en la Policía Municipal cierto espíritu de prevención y ojeriza contra la de Investigaciones, llegando a tal punto esa operación que algunos comisarios mandaban vigilar ciudadanos y después hacían aparecer a esta repartición como única responsable de esa medida”<sup>522</sup>.

---

<sup>521</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Agosto 1898. Carpeta nº 1434. Año 1898.

<sup>522</sup> Ibid.

Luego de los sumarios correspondientes, el gobierno resolvió separar del cargo de comisario a Ramón Costa. En este conflicto de jurisdicciones y poderes, triunfó la visión de Luis Paravís, que se sintetizaba en la siguiente premisa: para que la Policía de Investigaciones no viera entorpecida sus pesquisas, la mejor prevención era mantener en reserva la actividad investigativa con respecto a los policías y comisarios de barrio, y otorgarle la mayor autonomía posible a los agentes de Investigaciones y potestades de autoridad sobre la Policía Municipal y sus comisarios.

En 1907, el comisario de órdenes, Francisco Iralour, todavía constataba una superposición de competencias y pugnas jurisdiccionales entre la Policía de Investigaciones y la Municipal, y procedimientos arbitrarios y discrecionalidades en las distintas agencias policiales. Escribía al respecto en la *Revista de Policía*: “El reglamento interno de la Policía de Investigaciones puesto en vigencia en 1895 no determina de un modo expreso las facultades de esta dependencia cuyo rol dentro del mecanismo policial ha sido modificado por disposiciones ulteriores carentes todas de sanción legal”<sup>523</sup>.

Investigaciones fue, además, la primera de las agencias policiales en utilizar el prontuario. Desde setiembre de 1905 hasta julio de 1906, la Policía de Investigaciones archivó 1.500 prontuarios generales de información y catalogó y clasificó 1.200 delincuentes. Este documento “es la verdadera fuente de información, el punto de partida, el cabo del hilo que ha de guiar al empleado policial en su difícil y laboriosa gestión”, argumentaba un artículo sobre “los prontuarios” aparecido en la *Revista de Policía*. Continuaba explicando que si un delincuente “ha cometido un robo por escracho, por descuido, por espiente o por cualquier otro modo”, con el prontuario, fuente de información y de los antecedentes de los profesionales de los distintos tipos de robo, “la tarea del pesquisante se facilita en un grado superlativo, pues su vigilancia queda limitada a aquellos sujetos que no *explotan* sino tal procedimiento, y en vez de buscar *entre todos los que roban*, no tiene que buscar al autor del hecho sino entre los *scruchantes*, o los *espiantadores* o los *descuidistas*, etc.”<sup>524</sup>.

Como se explica en el capítulo correspondiente al tratar el tema de la “mala vida”, el proxenetismo y el juego clandestino, se verá en acción a los agentes de Investigaciones

---

<sup>523</sup> “La causa del fracaso”, pp. 8-9. *Revista de Policía*, 15 de febrero, 1906, año II, n° 28.

<sup>524</sup> “Los prontuarios”, pp. 2-3. *Revista de Policía*, 15 de julio, 1906, año II, n° 21.

persiguiendo, confeccionando informes y acumulando un saber sobre ciertos ambientes de la ciudad. También, en el último capítulo donde se aborda la utilización política de la policía, se advertirá cómo el ojo del policía de Investigaciones estuvo centrado en la política. En especial, los agentes practicaron un espionaje minucioso de las actividades sindicales, anarquistas y socialistas. También, de cara al crucial acto electoral del 30 de julio de 1916, los policías de Virgilio Sampognaro confeccionaron informes de todos los funcionarios de la administración pública, de sus adhesiones políticas y se “mimetizaron” en todos los actos políticos, fuesen ácratas, de la oposición blanca o del propio Partido Colorado.

## **Conclusiones**

El comienzo de la consolidación del Estado en 1876 no fue acompañado de la modernización de la policía, ni esta se ajustó al proceso modernizador del país. Policía y Estado fueron desacompañados en el proceso de construcción institucional. Mientras el Estado fue creando una burocracia estatal, logró modernizar la administración de justicia, instauró una nueva penalidad con cárceles modelo y efectivizó la centralización del poder estatal en 1904, la policía no acompañó ese proceso de profesionalización de las agencias estatales. Durante las últimas décadas del siglo XIX, la policía padecía de los mismos problemas de tiempos pretéritos en lo que se refiere a la alternancia e inestabilidad del personal subalterno.

La modernización de la policía tuvo incipientes logros en la década de 1870, al entrar en vigencia la “ley orgánica” de 1874. Con el militarismo (1876-1886), no obstante, el ejército frenó la posibilidad de consolidación de la institución policial al utilizar a la policía con fines militares. Durante esos años, bajó el presupuesto de la Jefatura de Montevideo y la policía fue sustituida, en su labor cotidiana, por el ejército. Sin duda, el inicio de la construcción de la autoridad estatal no comenzó por la policía.

Hacia fines de la década de 1880, comenzaron a publicarse guías, reglamentos e instructivos para el personal subalterno que pautaron el inicio de la especialización de la policía y la delimitación de sus atribuciones. Esta normativa se acompañó con la publicación de la primera revista de la institución, *La Policía de Montevideo* (1885).

Todavía, en las décadas de 1890 y 1900, existían frenos que impedían la consolidación de la institución y la concreción de su profesionalización: bajos salarios, alta rotación del personal subalterno, importante porcentaje de extranjeros entre la tropa y la falta de una legislación específica que otorgase autonomía en el Estado y competencias específicas.

Sin duda, un paso significativo en la profesionalización de la policía, fundamentalmente entre los agentes subalternos, aconteció durante el primer batllismo, particularmente, con las jefaturas de Bernassa y Jerez (1903-1906) y Guillermo West (1907-1910), dos jefes de policía de formación militar, que implementaron estímulos a la labor policial, incorporaron tecnología y consolidaron las nuevas agencias policiales (Escuadrón de Seguridad, Policía de Investigaciones). La alfabetización, los reconocimientos a la durabilidad en el cargo y al sacrificio individual se acompañaron de la redefinición del concepto y funciones de la policía. A partir de la década de 1910, la policía se fue consolidando como una agencia estatal que tenía como objetivos principales la preservación del orden público, la atenta vigilancia de las actividades fronterizas con el delito y la persecución de las denominadas “clases peligrosas”.

En el capítulo siguiente se analizan los métodos de identificación (*bertillonage* y dactiloscopia), el pronunciamiento a favor del sistema dactiloscópico por parte de la policía montevideana y el monopolio que obtuvo la institución policial, derrotando a la justicia, en las operaciones de identificación de delincuentes y población civil, privilegios que adquirió amparada por los gobiernos batllistas.



Imagen 3. Cuartel del Escuadrón de Seguridad. *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1907-1910.*



## **Capítulo 5. Policía y construcción del Estado moderno (1876-1916): identificación, control social y delitos internacionales**

La clasificación, el registro y la identificación de las personas fue un tema que atravesó la labor policial desde el siglo XIX hasta su modernización en las primeras décadas del siglo XX, cuando adquirió una mayor especificidad tecnológica. A lo largo del siglo XIX hubo distintas clasificaciones y diferentes criterios para establecer categorías de individuos, a saber: los verdaderos indigentes de los falsos pobres; los hombres trabajadores de los vagos o “mal entretenidos”; los vecinos de la ciudad de los transeúntes; los niños de familia de los “menores”.

Los métodos de identificación y filiación tradicionales pervivieron durante casi todo el siglo XIX. Las filiaciones policiales en base a rasgos físicos pasibles de modificación (edad, estatura, señas particulares, etc.), fueron perfeccionados a principios del siglo XX con el objetivo de determinar de forma objetiva y precisa la identidad de la persona y, a su vez, documentarla en agencias estatales.

La policía demandó instrumentos de identificación más precisos frente a la constatación del incremento de la circulación por el puerto de Montevideo, ante la extensión de la traza urbana de la ciudad permitida por el tranvía eléctrico y la confluencia de multitudes en espacios abiertos, como las playas y los grandes parques ampliados al comenzar el siglo XX. La modernidad tecnológica, como el alumbrado eléctrico, extendió la vida hacia la noche y habilitó diversiones típicamente urbanas y modernas, el cine, el cabaret, los salones de bailes, las “academias”, los “clandestinos” de juegos de azar, las “pensiones” de artistas pobladas de heterogéneos personajes que lindaban con la delincuencia (proxenetismo, tráfico de drogas, “toxicómanos”) o directamente vivían del delito (contrabandistas, prostitutas clandestinas, etc.). La simulación de estas actividades, requerían una identificación acorde con los nuevos tiempos de gran circulación y creciente anonimato.

La recepción y aplicación de los nuevos sistemas de identificación (*bertillonage* y dactiloscopia) por parte de la policía de Montevideo, se acompañaron de la cooperación internacional entre las policías de la región, principalmente, con la policía de la capital

Argentina y la de la provincia de Buenos Aires. Entre 1905 y 1920, en distintas conferencias, los delegados de la policía montevideana fueron interesándose por los adelantos tecnológicos que permitían el intercambio de las fichas dactiloscópicas y la creación de archivos prontuarios. Como se explica en el presente capítulo, la pugna entre los métodos de identificación, el *bertillonage* y la dactiloscopia, se saldó con el triunfo de este último. No obstante, esta lucha significó, además, la victoria de la policía sobre la justicia en el campo de la identificación, ya que fue la agencia estatal encargada de llevar adelante la identificación de delincuentes y de toda la población civil.

### 5.1 Los tradicionales métodos de clasificación e identificación

En el Montevideo del siglo XIX, para distinguir y vigilar a determinados sectores de la población, se implementaron distintos instrumentos y se ejercieron diferentes prácticas policiales. En este sentido, se crearon registros de mendigos y una Comisión Protectora de Indigentes (1829); se estableció la “papeleta de conchabo” para los hombres asalariados; el registro en el Departamento de Policía para los recién llegados a la ciudad; la obligación de portar pasaporte para salir y entrar al Departamento de Montevideo; y un resguardo o insignia para los niños que asistían a la escuela<sup>525</sup>.

Desde su creación en 1829, la policía de Montevideo centró su atención en la clasificación e identificación de los individuos que transitaban por la ciudad y aquellos que ingresaban o salían del Departamento. La población trashumante, aquellos de condición laboral incierta y viajeros pasaron a estar bajo la fiscalización de la policía. Toda persona que ingresaba a Montevideo, ya sea desde otros departamentos, o por el puerto, tenía la

---

<sup>525</sup> Ricardo Salvatore analizó cómo la policía rosista identificaba a ciertos sectores sociales (hombres migrantes) utilizando filiaciones y clasificaciones basadas en la apariencia personal. La individualización se basaba en los rasgos físicos de los sujetos (registro del color de piel, cabello, ojos, altura, etc.). La “papeleta de conchabo” y los pasaportes se transformaron en los instrumentos de control más utilizados, pero fueron reiteradamente burlados o falsificados. (Salvatore, R.; *Subalternos, derechos y justicia penal*, op. cit.). En el mismo sentido, Fabián Alonso, María Barral, Raúl Fradkin y Gladys Perri han investigado la construcción y evolución de la figura de “vago” y la asociación entre mendicidad, ocio, vagancia y delito en el mundo rural (1730-1830), y a su vez, los controles que utilizó la policía: papeleta de conchabo, licencia de mendicidad y pasaportes para circular. (Alonso, Fabián; Barral, María E.; Fradkin, Raúl y Perri, Gladys; *Los vagos de la campaña bonaerense: la construcción de una figura delictiva (1730-1830)*. En: Fradkin, Raúl O. (compilador); *El poder y la vara*, op. cit.). Sobre la imposición de la papeleta de conchabo para la campaña bonaerense ver Garavaglia, Juan Carlos; “Paz, orden y trabajo en la campaña: la justicia rural y los Juzgados de Paz en Buenos Aires, 1830-1852”, op. cit.

obligación de presentarse, dentro del término de 24 horas de su arribo, en la Oficina Central de Policía. Los tenientes alcaldes de barrio vigilaban y obligaban a los “que notaren extraños en su respectiva calle”<sup>526</sup> a que comparecieran en el Departamento de Policía. Una vez que los extranjeros o viajeros se apersonaban, la policía les entregaba una papeleta que los identificaba como tales. Otro edicto establecía que “los vecinos de cualquier clase que sean darán cuenta a los tenientes de policía de los individuos que alojen en sus casas”<sup>527</sup>. Además, los dueños de las fondas, posadas, cafés y cualquier habitante de Montevideo debían dar aviso a la policía de las personas que hospedaban en sus casas o establecimientos. Para identificar a los extranjeros y distinguirlos de los nacionales, los primeros debían llevar “un distintivo de la nación” a la que pertenecían<sup>528</sup>.

Los edictos que intentaron controlar a la población flotante continuaron a lo largo del siglo XIX. Para la policía, los vagos, “mal entretenidos” y similares, “por su clase tiene que adoptar”, un “incierto paradero o variada residencia”, como las fondas, bodegones, pulperías y boliches. En abril de 1852, el jefe de policía, Venancio Flores, dispuso que en ninguno de los referidos establecimientos “se admitirá alguno que no esté allí alojado, pase la noche (...) sin que previamente su dueño o encargado lo ponga en conocimiento del comisario de Policía de la Sección respectiva, quien examinará la conducta de aquel o aquellos individuos y la causa que haya dado lugar a permanecer en la noche en esa clase de establecimientos”<sup>529</sup>.

La fiscalización policial recayó, también, sobre las personas que pretendían salir o ingresar a la ciudad y al Departamento. Por edicto del 24 de febrero de 1837 se estableció como obligación el porte de pasaporte para transitar para los departamentos del interior. La policía, también, expedía los pasaportes para el exterior del país. Por decreto de 9 de febrero de 1836 se estableció que el despacho de pasaportes para el exterior dependiese de la policía de los distintos departamentos del país. “Los pasaportes impresos serán

---

<sup>526</sup> *El Universal*; “Edicto de la Policía”, 7 de enero, 1832, p. 3.

<sup>527</sup> *El Defensor de las leyes*; “Edicto de la Policía”, 12 de setiembre, 1836, p. 4.

<sup>528</sup> *El Universal*; “Edicto de la Policía”, 24 de febrero, 1838 p. 4.

<sup>529</sup> Departamento de Policía, 9 de abril de 1852. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 15. Año 1852.

distribuidos a las oficinas de policía por el Ministerio de Gobierno, llevándose en su despacho un registro especial, en que consten cantidades emitidas y su distribución”<sup>530</sup>.

Una vez que finalizó la Guerra Grande (1851) y levantado el sitio, la ciudad de Montevideo volvió a estar conectada con el resto del territorio. De este modo, la policía restableció la obligación de portar pasaporte para salir o ingresar a la ciudad y para transitar por los departamentos del interior. En mayo de 1852, el jefe de policía sostenía que:

Estando determinado por las disposiciones vigentes de la autoridad, el que toda persona que transite de un punto a otro fuera del Departamento, deba llevar pasaporte correspondiente; como también el que todo individuo que en la clase de peón de barraca, panadería, velería o cualquier otro establecimiento, e igualmente los changadores o vendedores por la calle, deban estar munido de la papeleta correspondiente<sup>531</sup>.

El jefe de policía, en 1852, entendía que si bien desde el decreto de 9 de febrero de 1836, el gobierno había exigido pasaporte para salir del país, “disposiciones policiales y aún por la práctica misma siempre se ha adoptado” que todo individuo que transitar “de un punto a otro sin el pasaporte correspondiente o documento que lo reemplace, será considera como sospechoso, y en este caso, no obstante la falta de requisito, la policía o sus agentes tienen el deber de examinar al individuo y procurar por todos los medios que estén a su alcance, los conocimientos necesarios sobre la buena o mala conducta de aquél, y entonces proceder con arreglo al resultado”<sup>532</sup>.

El “PASAPORTE PARA EL INTERIOR”, así estaba encabezado, portaba en su margen izquierdo, un número, una filiación muy básica (patria, edad y profesión) y la firma del portador. En el centro del pasaporte incluía el nombre del jefe político del Departamento, y a continuación: “Por cuanto ha concedido permiso a D. Mauricio López y un peón José Araujo para que pueda pasar libremente a Montevideo”. El final del documento decía: “por tanto ordeno a todas las autoridades de su dependencia, y a los que no lo sean recomiendan no le pongan impedimento a su viaje, sin justa causa. A cuyo efecto

---

<sup>530</sup> “DECRETO. PASAPORTES. Se reglamenta su administración”, p. 19. Caravia, Antonio T.; *Colección de leyes, decretos y disposiciones de carácter permanente de la República Oriental del Uruguay*, tomo I, Montevideo, Imprenta de la Constitución, 1859.

<sup>531</sup> Departamento de Policía, 18 de mayo de 1852. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 9. Año 1852.

<sup>532</sup> Departamento de Policía, 18 de agosto de 1852. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 9. Año 1852.

se le expide el presente pasaporte. Dado en Paysandú a 23 de octubre de 1854. Por el Sor. Jefe Anacleto Fuigale”<sup>533</sup>.

La policía tenía más voluntad y vocación de control y vigilancia de lo que efectivamente en los hechos pudo lograr. El mismo jefe de policía reconocía que:

Es sensible al jefe político del Departamento tener que reiterar órdenes de interés público, para que estas sean desobedecidas. (...) En diferentes Edictos de la Policía se ha hecho saber al público; e igualmente se ha encargado a los tenientes de barrio den cuenta de los individuos que en los de su pertenencia se alberguen. Ni unos ni otros han dado cumplimiento a esta disposición, llegan personas desconocidas, y la policía no tiene la más mínima noticia<sup>534</sup>.

El tiempo pasó y los funcionarios subalternos de la policía y los habitantes de la ciudad siguieron desatendiendo los edictos del jefe político referidos al control sobre los individuos que se alojaban en Montevideo. En diciembre de 1838, la desobediencia por parte de los tenientes alcaldes llegó a tal extremo que el intendente de policía sostuvo que “ni uno ha cumplido con este deber”<sup>535</sup>. La indiferencia siguió campeando entre la población y las mismas autoridades policiales. Con tono amenazante, el intendente de policía advirtió a los tenientes alcaldes que sería “forzoso hacerles entender que, en los Reinos Republicanos, los ciudadanos todos están obligados a rendir el servicio que se les reclame, siendo la indiferencia un crimen digna de castigo”. Y dirigiéndose al juez ordinario, le especificó que “de la debilidad de las leyes, a su destrucción no hay más que un solo paso, y que sería siempre mejor tener mala y observarlas, que buenas y quebrantarlas”<sup>536</sup>.

Con respecto a los individuos que llegaban a Montevideo por mar, la policía estableció que los pasajeros debían desembarcar en la Aduana y depositar “sus pasaportes en la Capitanía del Puerto, la que les da en cambio una papeleta para que se presenten” en el Departamento de Policía<sup>537</sup>. Con posterioridad, los pasaportes eran remitidos por la Capitanía del Puerto a la Oficina Central de Policía, la que le entregaba un recibo. De este modo, la policía de Montevideo fue conformando un Archivo de Pasaportes. Sin embargo,

---

<sup>533</sup> PASAPORTE PARA EL INTERIOR. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 11. Año 1854. Mayúscula en el original.

<sup>534</sup> *El Indicador*; “Edicto de la Policía”, 6 de junio, 1832, p.3.

<sup>535</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Copiador de Notas (1835-1838). Libro n° 946. Circular n° 983 (29 de diciembre de 1838).

<sup>536</sup> Ibid.

<sup>537</sup> Departamento de Policía, 8 de octubre de 1856. A.G.N. Policía de Montevideo. Particulares. Octubre de 1856. Paquete 7.

en abril de 1860, el oficial auxiliar le señalaba al jefe de policía que era imposible hallar el pasaporte solicitado puesto que el “Archivo de Pasaportes venidos de ultramar (...) ofrece actualmente un galimatías, un desorden, que hace imposible el hallazgo del [pasaporte] que se pretenda buscar. (...) Hoy será muy difícil, sino imposible, arreglar de nuevo por orden de épocas en que los buques arribaban a nuestro puerto esos pasaportes, mezclados entre sí, sin carátulas, para ponerlos en el mismo estado anterior”<sup>538</sup>.

La policía estableció, a partir de 1859, que los pasajeros arribados al puerto debían desembarcar en la Aduana y presentarse, como se hizo referencia anteriormente, en la Capitanía del Puerto o en la Oficina Central del Departamento de Policía. Sin embargo, en cuanto a la obligación de la fiscalización policial, “no habiendo un punto determinado para el desembarque de pasajeros”, resultaba “de ello no poderse hacer efectivo aquel mandato superior”. Tampoco la policía pudo hacer efectivo el control de los individuos que salían de la ciudad, por cuanto que “el embarco de los pasajeros que salen del país (...) casi en su mayor parte, los que deben hacer viaje en buques de cabotaje toman bote por los parajes inmediatos a la playa, que es donde fondean esos buques”. El jefe de policía, Pedro Bermúdez, solicitaba al ministro de gobierno, que ordenase al capitán del puerto, que para hacer efectivas las disposiciones policiales en cuanto a la fiscalización policial, los individuos se embarcasen obligatoriamente en la Aduana y “de este modo evitaremos se vayan sin pasaportes”<sup>539</sup>. A partir de 1856, por decreto del 17 de julio de 1855, la policía cobró por el pasaporte para el exterior, 2 pesos por cada persona adulta y 4 reales por las de menor edad. Los pasaportes para el interior costaban “un real fuerte por persona”<sup>540</sup>.

Los sistemas de identificación, y en particular la dactiloscopia, como se pasa a explicar más adelante, fueron perfeccionados con el objetivo, precisamente, de fiscalizar, registrar y recabar datos de la población “flotante”, es decir, aquellos individuos de condición trashumante que se hospedaban o vivían en hoteles y pensiones, y de aquellos individuos que ejercían profesiones consideradas “peligrosas” (mozos de cordel, choferes, corredores de hotel, mujeres del servicio doméstico, entre otros).

---

<sup>538</sup> Oficina Central de Policía, 27 de abril de 1860. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 2. Año 1860.

<sup>539</sup> Policía del Departamento, 13 de noviembre de 1859. Carta enviada por el jefe de policía, Pedro Bermúdez, al ministro de gobierno y relaciones exteriores, Antonio de las Carreras. A.G.N. Policía de Montevideo. Ministro de Gobierno. Noviembre de 1859. Paquete 2.

<sup>540</sup> Departamento de Policía, 2 de enero de 1856. Policía de Montevideo. Certificados, informes y edictos. Enero de 1856. Paquete 2.

Hasta la década de 1880, los métodos de identificación y los sistemas de filiación fueron muy defectuosos e imprecisos, basados en cualidades personales que eran pasibles de ser modificadas o disimuladas por el sujeto. Se pueden mencionar algunos ejemplos entre la cantidad innumerables de filiaciones de presos, desertores o fugados de la justicia. “Habiendo fugado de Buenos Aires, el día 2 del corriente con destino a Montevideo, N. Zanelli, italiano, estatura regular, delgado, espaldas anchas, cabello, barba y bigote negros”, y, a continuación especificaba, como otros tantos partes policiales, una nota del retrato hablado que perdurará por décadas: “la vista muy inquieta y mostrando los dientes cuando habla”<sup>541</sup>. En otros, las señas particulares consignaban que “sobre el exterior de la mano derecha tiene pintada una mujer. Los brazos todos pintados de distintos paisajes y figuras. En el lagarto del brazo izquierdo tiene un letrero que dice: Libertad”<sup>542</sup>.

El cambio de identidad fue un recurso no sólo utilizado por los delincuentes o presos, sino que efectivamente cumplía su cometido de engañar a la justicia y confundir a la policía. Una nota del Ministerio del Gobierno de febrero de 1875 requería información del penado Enrique Jones al jefe de policía. Este le contestó que “el individuo Enrique Jones no figura en ninguno de los libros de la Jefatura; que probablemente se habrá cambiado el nombre, como frecuentemente hacen los presos”. Más adelante especificaba que “debo informar que se ha recorrido los libros y archivos con suma atención, sin que en ellos figure individuo que se llame Enrique Jones”<sup>543</sup>.

## **5.2 Filiación e identificación (1895-1915)**

Todavía en la década de 1880, las filiaciones eran tan imprecisas que un dato objetivo como la estatura del individuo era registrado como “regular”, “creciente” o “alta”. Recién, la Policía de Seguridad, en 1890 comenzó a utilizar registros más objetivos y un número más amplio de características identitarias. Por ejemplo, la estatura pasó a estar registrada en metros y centímetros y un casillero registraba si el individuo poseía o carecía de “instrucción”. Hacia mediados de la década de 1895, probablemente a influjos de la antropometría, las comisarías seccionales comenzaron a utilizar una “planilla de remisión”

---

<sup>541</sup> Aviso, 15 de enero de 1855. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 1. Año 1855.

<sup>542</sup> Filiación. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 5. Año 1853.

<sup>543</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Febrero de 1875. Caja nº 2. Año 1875.

estandarizada que registraba un sinnúmero de “particularidades” como “dorso de la nariz”, “base de la nariz”, “orejas”, “cejas”, “párpados”, “tamaño de la boca”, “forma de la boca”, “labios”, “ojos círculo, interno y externo”, etc. Un apartado de la planilla servía para la “descripción de las señales particulares y cicatrices. Cabe consignar, que los policías encargados de completar la planilla dejaban la mayor parte de los registros en blanco (Imagen 4).

La circulación de personas por el puerto de Montevideo y otros puertos fluviales del Litoral, la expansión urbana y el creciente anonimato que la policía constató en el entresiglos, y la floración de una población de condición incierta, de vida nómada y reñida con el trabajo regular, fueron entre otros factores, acicates para perfeccionar los sistemas de filiación y de identificación. Cuando los jefes de policía y médicos comenzaron a argumentar a favor del sistema dactiloscópico vieron la necesidad de registrar, en primer lugar, no sólo a los que ingresaban a los juzgados, sino a amplios sectores de población de la ciudad que calificaron de población “flotante” y a otros que ejercían oficios y trabajos colindantes o en las cercanías con el mundo delictivo, a saber, mozos de cordel, choferes, empleados de los hoteles, etc. “Fernando Aldave, domiciliado Daymán 97, denunció que el 31 del pasado despachó en el patio principal de la Aduana, un cajón conteniendo alhajas y que al llegar el cajón a la casa de donde es él empleado, notó la falta de cuarenta y ocho medios aderezos de oro y setenta y dos prendedores del mismo metal”<sup>544</sup>. Partes policiales como el anterior, fueron redactados en incontables número de ocasiones en las seccionales policiales de la Ciudad Vieja.

La identificación dactiloscópica a cargo de la policía fue defendida, como se verá a continuación, porque era la agencia estatal que tenía inmediatez con las profesiones “peligrosas”, estaba en contacto con la población flotante y conocía los ambientes que convivían con el delito. El médico Alejandro Saráchaga, defensor de la dactiloscopia en Uruguay, argumentaba al respecto que “sólo identificando puede la policía suministrar datos ciertos al público sobre los antecedentes de conducta de sujetos que ejercen ciertas profesiones susceptibles de reglamentarse policialmente”<sup>545</sup>. En otra parte de la obra *Dactiloscopia y Convenio Internacional de Policía*, justificaba el sistema por huellas

---

<sup>544</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Carpeta n° 13066. Caja n° 5. Año 1895.

<sup>545</sup> Saráchaga, Alejandro; *Dactiloscopia y Convenio Internacional de Policía*, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, de Turenne, Varzi y C.<sup>a</sup>, 1906, p. 3.



digitales no sólo “para la identificación de criminales, sino para todos aquellos actos de la vida civil en que la identidad de la persona pueda discutirse. Es así que ella acompaña a los pasaportes, libretas de cocheros, changadores, domésticos, etc.”<sup>546</sup>.

De la misma forma que la falsificación de billetes y monedas, el cambio de identidad y la simulación de la persona fueron otras tantas modalidades y prácticas culturales que atravesaron el entresiglos. La literatura policial de la época, género por excelencia de la simulación, supo poner esta práctica en escena. Arsenio Lupin, el caballero ladrón, “el hombre de los mil disfraces”, viaja a bordo del transatlántico *Provence*, de incógnito, fugado de Francia y perseguido por la policía. Se dirige hacia Nueva York donde lo esperan otros policías. “¿Por qué –dice- habría de tener yo una apariencia definida? ¿Por qué no evitar ese peligro de una personalidad siempre idéntica?”<sup>547</sup>. Maurice Leblanc (1864-1941) publicó la primera de las novelas sobre el *dilettanti* ladrón aristocrático en 1907. En el tránsito del siglo XIX al XX, dos temas tomaron una centralidad en las policías de Occidente, que en las décadas anteriores no tenían: las tecnologías que permitieran la identificación de las personas y la simulación que posibilitaba la multitud en las ciudades.

Los delincuentes “viajeros”, los ladrones internacionales, como el Arsenio Lupin de Leblanc, tuvieron las mismas posibilidades de simular la identidad o cambiarla y confundirla para la policía. Estos temas, también, fueron centrales para las policías rioplatenses de entresiglos. El 1º de agosto de 1916, el jefe de policía de Montevideo, Virgilio Sampognaro, por telegrama, le solicitaba al jefe de policía de la Capital argentina, Eloy Udabe, información “sobre un anarquista de nombre Juan o Juan Romanoff, o Miguel o Moises Bamonte”, “quien es un elemento **sumamente peligroso**”, amigo de “Salvador Denuste o Monti”, “como el anterior anarquista peligroso para el orden público”<sup>548</sup>. A pesar del perfeccionamiento de los sistemas de identificación y la cooperación internacional entre las policías porteñas y montevidéanas, un individuo podía simular ser otro, y la policía uruguaya, seis años más tarde, en 1916, no conocer con precisión los nombres de los

---

<sup>546</sup> Ibid., p. 17.

<sup>547</sup> Leblanc, Maurice; *Arsenio Lupin, caballero ladrón*, Buenos Aires, Hispanoamérica Ediciones, 1984, p. 26.

<sup>548</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. 1914-1919. Caja 219. Carpeta 1, fs. 1-3. Resaltado en el original.

anarquistas que habían hecho estallar, el 26 de junio de 1910, la bomba en el Teatro Colón de Buenos Aires<sup>549</sup>.

La facilidad para mutar o simular la identidad fue conocida y practicada, también, en la interna de la institución policial, principalmente, a nivel de los guardias civiles. Para evitar el embargo de los sueldos de los policías, que legalmente los jueces podían hacerlo hasta la tercera parte, *La Revista Policial*, una publicación no oficial, recomendaba la práctica de la simulación o el cambio de identidad para sortear del mandato judicial y la persecución del acreedor. “En efecto, sabido es que el personal de guardias civiles se renueva constantemente y que el agente que hoy presta servicios en una comisaría, pasa mañana a otra y así sucesivamente”. Los consejos de la publicación eran claros, el guardia civil “cambiaría de nombre”, de modo que:

ese acreedor, obligado a recurrir otra y otra vez a la justicia para probar que el Juan López de hoy, por ejemplo, agente de la comisaría 1ª, es el mismo Manuel Gómez de ayer, cuya tercera parte de sueldo le fue embargado a su pedido siendo guardia civil de la sección 15ª. Mientras se corrían los trámites de estilo para llegar a aquel resultado, se operaba una nueva transformación en el agente: desaparecía el Juan López de la 1ª y el Manuel Gómez de la 15ª y surgía flamante un Jacinto González, agente de la 7ª.

El juego del cambio de nombres podía seguir “mientras hubiera nombres en el almanaque y apellidos por esos mundos” y así “el travieso agente seguiría burlándose bonitamente de su acreedor”<sup>550</sup>. En este sentido, cabe resaltar que la perfección de los métodos de identificación fue planeada no sólo para registrar con mayor eficiencia a sospechosos y delincuentes, sino que también, la identificación fue utilizada hacia la interna policial, considerando la creciente movilidad del personal subalterno entre comisarías y con otros trabajos. De hecho, la Oficina Antropométrica creada en 1895 funcionó de forma muy precaria y facilitó la simulación de nombres y la imprecisión de los agentes registrados en las bajas o altas del servicio. Por orden del día de junio de 1896, los guardias civiles fueron obligados a completar una planilla de filiación para ser inscriptos en la Oficina

---

<sup>549</sup> La prensa anarquista de la época utilizaba los nombres de Iván Romanoff y Salvador Denuncio. Los historiadores contemporáneos se refieren al primero, indistintamente, como Juan, Iván o David y, al segundo, como Salvador Denuncio o Denuncio. Acerca de la utilización de la violencia como arma política en Buenos Aires, ver Echezarreta, Diego Gabriel; “‘Hombre, brazo, bomba!’. Discusiones en torno a la violencia anarquista en Buenos Aires (1890-1910)”. En: *Sociohistórica*, n° 35, 1er. Semestre de 2015.

<sup>550</sup> “El sueldo de los guardias civiles, ¿es embargable?, pp. 1-2. *La Revista Policial*, 17 de febrero, 1901, año I, n° 3.

Antropométrica. Sin embargo, el registro tuvo dificultades operativas y técnicas, lo que contribuyó a los cambios de identidad antes recomendados por *La Revista Policial*. El operador de la Oficina advertía, en enero de 1897, en nota al jefe de policía que:

Véome en la imprescindible necesidad de molestar la atención de V. S., para hacerle notar que la Oficina Antropométrica no funciona con la debida regularidad, a causa de que los empleados de ella no concurren en muchas ocasiones originando perjuicios a la buena marcha administrativa, pues repetidas veces ha sucedido que los individuos que desean ingresar o salir de baja del personal, no pueden llenar los requisitos ordenados, por el motivo enunciado.

En el final de la carta señalaba que “hoy ha sucedido lo expuesto y a causa de no haber concurrido ninguno de los empleados de dicha Oficina, han permanecido varios individuos de las secciones urbanas y de extramuros” sin obtener el certificado de baja, a pesar de ir a trabajar a otros oficios<sup>551</sup>.

Las policías uruguaya y argentina, ante la simulación de la identidad que posibilitaba los viajes marítimos de importantes contingentes de viajeros entre Montevideo y Buenos Aires, mostraron un particular interés en perfeccionar los sistemas de detección de personas y de las tecnologías de modo que permitieran fijar la identidad individual. Varios autores mencionan a la fotografía como el primer elemento técnico que modernizó a la policía y a los métodos de identificación. Jorge Salessi posee trabajos precursores en la temática de la identificación policial y el uso de la fotografía por parte de médicos y juristas con el objetivo de identificar, controlar y evitar que se propaguen determinadas “patologías sociales”<sup>552</sup>.

Sin embargo, las fotografías de ladrones, homosexuales y prostitutas muestran una ambigüedad notoria. Las fotografías que se publicaron en la *Revista Archivos de psiquiatría, criminología, medicina legal y ciencias afines* no parecen cumplir con la función científica con que la fotografía se pretendió utilizar en el *bertillonage* y en los medios policiales. Jorge Salessi ha hecho notar la ineficacia intencionada de la fotografía como sistema de identificación y Alejandra Mailhe ha señalado el efecto “anti-mimético” del uso fotográfico en la revista *Archivos*, en contraposición de la precisión del sistema

---

<sup>551</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Carpeta n° 829. Caja n° 4. Año 1897.

<sup>552</sup> Salessi, J.; *Médicos, maleantes y maricas*, op. cit. Salessi, J.; “Identificación, travestismo y resistencia”. En: *Revista Etiem. Publicación de psicoanálisis y psiquiatría*, Buenos Aires, n° 1, 1995

dactiloscópico argentino, de quienes eran defensores los intelectuales vinculados a *Archivos*<sup>553</sup>.

Diego Galeano, Mercedes García Ferrari y Geraldine Rogers han abordado, particularmente, el uso de la fotografía por parte de la policía a partir de la década de 1880. La técnica fotográfica, entienden, venía a auxiliar la memoria de los vigilantes de calle y, también, servía como forma para amedrentar a los sospechosos y reincidentes. La fotografía que se repartía en las seccionales policiales estaba estrechamente vinculada a la figura del “ladrón conocido”. Esta práctica dio lugar a la publicación de distintos álbumes con fotografías de ladrones conocidos, de los cuales el primero fue *Galería de Ladrones de la Capital* (1887) de José S. Álvarez (Fray Mocho) que registraba a los ladrones conocidos entre 1880 y 1887, incluso a varios que habían fallecido. Esta apreciación hecha por Mercedes García Ferrari da cuenta que los objetivos de la *Galería de Ladrones* no era exclusivamente la identificación de ladrones, sino que ponía en escena la labor y accionar policiales desempeñadas desde hacía años y la originalidad de los comentarios de su autor<sup>554</sup>.

Mercedes García Ferrari abordó profusamente en distintos textos y libros la historia de las prácticas identificatorias en la Argentina, sus vínculos con las policías de Brasil, Uruguay, Chile y México y la difusión del uso de la dactiloscopia en el contexto latinoamericano. El registro estatal de identidades se volvió una necesidad con el fin de documentar a la población de Buenos Aires, que se convirtió a partir de 1880 en una de las ciudades más grandes de América. En Argentina la policía inauguró la primera Oficina de Identificación Antropométrica (1889) de América Latina, la provincia de Buenos Aires tuvo un sistema de vanguardia a nivel de clasificación y archivo de huellas digitales (el

---

<sup>553</sup> Mailhe, Alejandra; *El poder de la hipnosis: la sugestión individual y colectiva en las concepciones de la cultura popular (Argentina y Brasil, 1890-1920)*, p. 39. En: Chicote, Gloria; *Redes intelectuales en América Latina. Los universos letrado y popular en la primera mitad del siglo XX*, Rosario, Prohistoria, 2015.

<sup>554</sup> García Ferrari, M.; ‘Saber policial’. *Galerías de ladrones en Buenos Aires, 1880-1887*. En: Rogers, Geraldine (editora); *La galería de ladrones de la Capital de José S. Álvarez, 1880-1887*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2009. Colección digital del Centro de Estudios de Teoría y Crítica Literaria. Disponible en Internet: <http://bibliotecaorbistertius.fahce.edu.ar>. Consultado el 19 de junio de 2015. Rogers, G.; *Ficciones de identidad estatal: de la Galería de Ladrones a las Memorias de un vigilante (1887-1897)*. En: Rogers, G. (editora); *La galería de ladrones de la Capital de José S. Álvarez, 1880-1887*, op. cit.

sistema dactiloscópico adaptado por Juan Vucetich en 1891) que, a su vez, permitió implementar el Prontuario (1903) y la Cédula de Identidad<sup>555</sup>.

En un trabajo conjunto, Mercedes García Ferrari y Diego Galeano profundizaron, con nuevas fuentes, las redes que tejieron las élites jurídicas y médicas de Argentina, Brasil, México, Chile y Uruguay en torno a la difusión del sistema antropométrico y el método dactiloscópico. En primer lugar, hacen notar que el *bertillonage* fue adaptado en Argentina, Brasil y México como consecuencia de los viajes a Francia que realizaron distintos juristas, médicos y policías. Para el caso de Uruguay y Chile, indican que la vía de difusión se produjo por las redes regionales entre los departamentos de policía. Particularmente, el método dactiloscópico se expandió hacia Montevideo y Santiago de Chile, desde el foco de irradiación que construyó Juan Vucetich en la nueva capital provincial de La Plata. A este respecto, los autores señalan que “es preciso aclarar que la información sobre todos estos casos es actualmente muy limitada. No solo por la disparidad de fuentes y archivos disponibles, sino también por la escasa literatura historiográfica que hasta hoy se ha producido”<sup>556</sup>.

Para el caso uruguayo de la recepción de los métodos de identificación, a los trabajos de los investigadores Mauricio Bruno, Magdalena Broquetas y Daniel Fessler<sup>557</sup>, se sumó el libro *Marcas de Identidad* de García Ferrari. Esta obra es la que más atañe a la presente investigación, por su temática, por el abordaje transnacional de la dactiloscopia y porque la policía de Montevideo tenía como modelo y como espejo a la policía de la capital argentina y a la policía de la provincia de Buenos Aires. García Ferrari investiga la historia y difusión regional e internacional del Sistema Dactiloscópico Argentino, un saber originado en la práctica institucional de una agencia policial periférica (policía de la

---

<sup>555</sup> García Ferrari, M.; *Marcas de identidad*, op. cit. García Ferrari, M.; *Ladrones conocidos/Sospechosos reservados*, op. cit. García Ferrari, M.; *Una respuesta desde la dactiloscopia a los problemas del orden y la consolidación de la Nación Argentina*. En: Sozzo, M.; *Historia de la cuestión criminal en la Argentina*, op. cit.

<sup>556</sup> García Ferrari, M.; Galeano, D.; *Cartografía del bertillonage. Circuitos de difusión, usos y resistencias al sistema antropométrico en América Latina*. En: Palma Alvarado, Daniel (editor); *Delincuentes, policías y justicias. América Latina, siglo XIX y XX*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2015. García Ferrari, M.; *Identificación. El rol de los departamentos de policía*, op. cit. En: Ben Plotkin, M.; Zimmerman, E. (compiladores); *Las prácticas del Estado*, op. cit. García Ferrari, M.; Galeano, D.; *Cartografía del bertillonage*, op. cit.

<sup>557</sup> Broquetas, M.; Bruno, M.; “La fotografía al servicio de la vigilancia y el control social. 1870-1925”. En: Broquetas, M. (coord.); *Fotografía en Uruguay. Historia y usos sociales. 1840-1930*, op. cit. Fessler, D.; “El Delito Con Rostro”, op. cit.

provincia de Buenos Aires), por fuera de la academia médica y jurídica. El planteo de la obra, también, viene a cuestionar la visión de la recepción pasiva unidireccional de ideas científicas y prácticas policiales surgidas en un centro emisor y recibidas en América Latina. La historiadora advierte que el caso uruguayo, a pesar de los contactos entre la policía de Montevideo y la bonaerense, se constituyó en un caso ejemplar de freno para la adopción del sistema de Vucetich, al estar dominadas las oficinas de identificación uruguayas por profesionales de la medicina<sup>558</sup>.

Daniel Fessler ha profundizado el tema en el artículo “El Delito Con Rostro: los comienzos de la identificación de delincuentes en Uruguay”. El texto repasa la adopción del método *bertillonage* y el posterior debate con los defensores del empleo de la dactiloscopia. El médico uruguayo Alejandro Saráchaga, defensor de la dactiloscopia, director de la Oficina de Identificación Dactiloscópica (1905) de la Jefatura Política y de Policía de Montevideo, se enfrentó con el médico Alfredo Giribaldi, director de la Oficina de Identificación Antropométrica (1896), anexa a Penitenciaría, quien era el portavoz de la antropometría y de la utilización de la fotografía<sup>559</sup>.

Fessler concluye el artículo argumentando que a pesar de la difusión y la adopción del sistema dactiloscópico en la década de 1910, “en la práctica policial y forense no se abandonaría completamente el sistema antropométrico el que mantendrá aún una larga vida”. También, “más allá del método empleado, la fotografía de frente y de perfil permanecerá en ellos omnipresente. La extensión del retrato fotográfico a muchos de los instrumentos identificatorios (carnés, pasaporte, registros cívicos, etc.) evidencian la comprensión de los responsables del orden público de las posibilidades que ésta ofrecía como herramienta de control”<sup>560</sup>.

### **5.3 Filiación e identificación: un diálogo difícil entre la policía y la justicia**

Sin embargo, más allá del debate en torno a la exactitud y precisión de los dos sistemas para filiar y comprobar la identidad del individuo, lo que no se ha dicho hasta ahora es *a qué institución* le competía llevar adelante la filiación e identificación de las

---

<sup>558</sup> García Ferrari, M.; *Marcas de identidad*, op. cit., pp. 168 y ss.

<sup>559</sup> Fessler, D.; “El Delito Con Rostro”, op. cit. pp. 15-39.

<sup>560</sup> Ibid., pp. 35-36.

personas<sup>561</sup>. La Oficina de Identificación Antropométrica fue creada por orden del día de la policía, de acuerdo a autorización del Poder Ejecutivo, el 27 de junio de 1896. El artículo 5º decía que “la Oficina de Antropometría tendrá su asiento en la Casa Central de Policía y dependerá directamente del Jefe de Policía”<sup>562</sup>. Sin embargo, a partir de 1896 se produjo una superposición de funciones y de instituciones. El 30 de mayo de 1896, el Poder Ejecutivo autorizaba al Consejo Penitenciario para “establecer una Oficina de Identificación Antropométrica y de estudios de Antropología Criminal”, con sede en la Cárcel Preventiva y Correccional<sup>563</sup>. A su vez, por decreto del Poder Ejecutivo, con fecha del 4 de octubre de 1897, “la sección de Antropometría adscripta a la Jefatura de la Capital, se refundirá en la Oficina de Identificación Antropométrica y de Antropología Criminal existente en la Cárcel Penitenciaria, bajo la superintendencia del Consejo Penitenciario de quien dependerá en su organización interna”<sup>564</sup>.

Es decir, que la Oficina de Antropometría que creó la policía bajo su órbita fue suprimida y fundida con otra ya existente bajo jurisdicción del Consejo Penitenciario. De todos modos, la identificación bajo órbita penitenciaria convivió con la Oficina de Identificación (1905) llevada adelante por la policía. Esta nueva agencia estuvo bajo jurisdicción policial, gozó de defensores entre la corporación médica y, como se analiza en el presente apartado, triunfó sobre la antropometría y sobre el monopolio que la justicia pretendió atribuirse sobre los métodos de identificación.

La Oficina de Identificación Dactiloscópica se instaló en marzo de 1905 bajo jurisdicción de la policía con el objetivo de llevar adelante “la identificación del personal de policía y delincuentes” y “con cargo de atender el servicio de canje de fichas con las policías que se han adherido al Convenio Internacional de Buenos Aires”<sup>565</sup>. Como se analiza más adelante, su efectivo funcionamiento comenzó en octubre de 1905, bajo la dirección del médico Alejandro Saráchaga, pero tuvo una actividad precaria y poco efectiva hasta 1911.

---

<sup>561</sup> Cfr. García Ferrari, M.; “Una aproximación a las relaciones entre identificación y justicia en Argentina (1886-1933)”, pp. 49 y ss. En: *Estudios Sociales*, año XXV, n° 48, primer semestre de 2015.

<sup>562</sup> Sánchez, G. S.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1895-1896*, op. cit., p. 87.

<sup>563</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Año 1905. Caja n° 1. Carpeta n° 807.

<sup>564</sup> Ibid.

<sup>565</sup> “IDENTIFICACIÓN”, p. 497. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 2, op. cit.

En Uruguay, el médico Alfredo Giribaldi, director de la Oficina de Identificación Antropométrica, publicó dos textos donde realizaba la defensa del *bertillonage*. Allí no descartaba la dactiloscopia, sino que la consideraba como un sistema auxiliar y un complemento del *bertillonage*. El primer texto, *Identidad y filiaciones*, fue presentado al III Congreso Científico Latinoamericano realizado en Río de Janeiro en agosto de 1905 y publicado ese mismo año con un prefacio del prestigioso jurista José Irureta Goyena, profesor de Derecho Penal de la Universidad de la República<sup>566</sup>. En el referido texto argumentaba que la verdadera misión de las Oficinas de Identificación era “facilitar al agente de investigaciones una filiación tan exacta y tan minuciosa que no pueda dejar la menor duda en su ánimo, acerca del que momentáneamente ha sido objeto de su misión. (...) La base, pues, para el buen funcionamiento de una policía científica, es la filiación; sin filiación no hay pesquisa posible”<sup>567</sup>.

Sin embargo, la filiación, entendía Giribaldi, no debía ser tarea de la policía, como tampoco, le correspondía la identificación de los individuos. En otra parte de la obra, señalaba que “debe entenderse que identificar es, determinar si tal individuo, reducido a prisión por la policía en virtud de orden de Juez competente o porque espontáneamente se haya presentado a reclamar un derecho, es el mismo que pretende ser; identificar no es, pues, misión de la policía, es misión de las oficinas centrales de filiación, y a ellas corresponde el desvanecer las dudas, el aclarar los mal definidos lineamientos de una personalidad dudosa”<sup>568</sup>. Para el agente de calle o el pesquisante, el mejor método que se acomodaba a sus prácticas era el *bertillonage*. Los agentes podían visualizar, para luego recordar, sólo un par de rasgos de la filiación y de los retratos, por lo que les era inútil el sistema dactiloscópico. “¿Puede ocurrírsele a nadie que un agente de Policía se halle autorizado para detener a un paseante en la vía pública y pedirle que le muestre la yema de sus dedos, con el único objeto de sacarse de encima una duda?”<sup>569</sup>.

Giribaldi publicó en 1906 *Contribución al tópico médico-legal de la identidad. Extracto de una polémica*<sup>570</sup>. El texto era, en primer lugar, la contestación a las críticas que

---

<sup>566</sup> Giribaldi, Alfredo; *Identidad y filiaciones*, Montevideo, Talleres A. Barreiro y Ramos, 1905.

<sup>567</sup> Ibid., p. 38.

<sup>568</sup> Ibid., p. 54.

<sup>569</sup> Ibid.

<sup>570</sup> Giribaldi, A.; *Contribución al tópico médico-legal de la identidad. Extracto de una polémica*, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, 1906.



había iniciado Juan Vucetich en el diario *El Día* de Montevideo con seis artículos publicados bajo el título de “*Controversia*”. En segundo término, era una respuesta a las críticas que realizara otro médico, Alejandro Saráchaga, seguidor vernáculo de Vucetich, en *Dactiloscopia y Convenio Internacional de Policía*<sup>571</sup>. El debate se planteó entre los dos médicos, uno dependiente del Consejo Penitenciario y el otro funcionario de la Jefatura de Policía. En otros términos, la pugna se libró acerca de qué institución llevaría adelante la identificación.

Giribaldi como Director de la Oficina de Identificación Antropométrica defendió los fueros científicos de la clase médica y el poder de los jueces. A los días de crearse la Oficina Dactiloscópica por la Jefatura de Policía, Giribaldi escribió una extensa carta dirigida al ministro de gobierno, Claudio Williman, acerca de cuál era la institución más idónea para filiar e identificar y cuál era el mejor sistema. Cuestionando la atribución que se había arrogado el jefe de policía, Juan Bernassa y Jerez, Giribaldi sostenía con respecto a los individuos detenidos por la policía que: “yo me permito entender que a los individuos remitidos en estas condiciones la policía no tiene otra función que la de mantenerlos entre rejas”<sup>572</sup>.

En la carta, Giribaldi distinguía entre filiación e identificación, y a la policía no le competía ninguna de las dos tareas. “Debe entenderse por filiación la reunión de todos aquellos datos salientes, físicos o si se quiere morfológicos, que caracterizan el hábito externo de una personalidad”. Identificar “es determinar si tal individuo -reducido a prisión por la policía en virtud de orden de juzgado o que se presente espontáneamente a reclamar un derecho- es el mismo que pretende ser; identificar no es misión de la Policía, es misión de las Oficinas centrales de filiación”.

Según Giribaldi, la función de la policía debía acotarse a utilizar de manera práctica el conocimiento producido por la Oficina Antropométrica. “El agente de la policía no tiene la misión de identificar a nadie, sino la de buscar en la masa un individuo cuya filiación, cuyas señas particulares hay la obligación de suministrarle”. De ahí que las oficinas de filiación e identificación “de índole como la nuestra”, “dependan en todos los países de la Administración Judicial y no sean como lo he dicho más arriba función policial”.

---

<sup>571</sup> Saráchaga, Alejandro; *Dactiloscopia y Convenio Internacional de Policía*, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, 1906.

<sup>572</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Año 1905. Caja nº 1. Carpeta nº 807.

Argumentaba, además, que “el bertillonage es un sistema de filiación, el más completo, el más metódico y el más científico que hoy existe”. Dada “la profusión de datos descriptivos anotados en las fichas de filiación”, le resultarán de gran utilidad al policía de calle, porque “dos, tres o más referencias le sirven y le bastan en un momento dado de su pesquisa”. A diferencia de la utilidad inmediata del *bertillonage*, la dactiloscopia no podía ser puesta en práctica por el agente de calle.

Giribaldi entendía que las oficinas de filiación e identificación eran auxiliares de la justicia y que no debían ser administradas por la policía. Sostenía que “la policía no tiene por misión identificar, y digo más ahora: no tiene por misión filiar a nadie y defenderé, por último, como principio médico-legal, que solamente un médico se halla en condiciones de poder practicar una filiación científica”<sup>573</sup>. Entendía que la oficina de identificación y filiación a cargo de médicos, debía su “dependencia directa de los Tribunales de Justicia; de este modo la policía queda en su verdadera misión, la de buscar a los presuntos delincuentes, que no es, insisto, la policía quien debe conocerlos, sino el juez; el juez, que tiene a su disposición en todos los países adelantados el Casillero Judicial, cuya base fundamental está en las tarjetas de filiación”<sup>574</sup>.

La posición de Giribaldi fue más radical en el caso de alcanzarse en un futuro la universalización de la identidad de las personas. Sostenía que “para el caso de que las naciones lleguen a adoptar la filiación obligatoria de todo individuo mayor de edad, una verdadera garantía para el fin social que se perseguiría, y una facilidad mayor para la prestación de los ciudadanos a esta medida, [sería] ante una repartición de Justicia y no de administración policial”<sup>575</sup>.

A su vez, consideraba a la policía como un auxilio de la justicia y a la Oficina de Identificación como una institución de la cual se serviría la policía, pero solamente, en su tareas de pesquisa e investigación. El médico Giribaldi situaba el saber académico por encima de la labor policial. En varios pasajes de la carta antes citada se ofrecía en persona y gratuitamente, haciendo ostentación de su superioridad, a dictar clases al personal policial

---

<sup>573</sup> Giribaldi, A.; *Contribución al tópico médico-legal de la identidad*, op. cit., p. 12.

<sup>574</sup> Ibid., p.16

<sup>575</sup> Ibid.

para que lleguen “a interpretar las tarjetas de filiación con lo que educarían [sus] facultades”<sup>576</sup>.

El enfrentamiento y la polémica entre Giribaldi y Alejandro Saráchaga, defensor del sistema dactiloscópico, se agudizó entre los meses de marzo y octubre de 1905. En este lapso de tiempo, la Jefatura de Policía de Montevideo creó la Oficina de Identificación Dactiloscópica (marzo de 1905) y se estaba preparando para enviar un delegado a la Conferencia Internacional de Policías a realizarse en Buenos Aires entre el 11 y el 20 de octubre de 1905. El jefe de policía de Montevideo, Juan Bernassa y Jerez, defendió el sistema dactiloscópico, pero, además, abogó para que fuese la institución policial la encargada de realizar las filiaciones. El 30 de marzo de 1905, en una carta enviada al ministro de gobierno, Claudio Williman, señalaba que:

Siendo función de la policía filiar a todos los sujetos remitidos bajo la inculpación de un delito y siendo de gran interés que estas filiaciones se hagan por un método más completo y eficaz que el actual, someto a la aprobación de V. E. la creación de una Oficina de identificación dactiloscópica, idéntica a otras que funcionan anexas en la Policía de la Provincia de Buenos Aires, Capital Federal de la República Argentina, Chile, Perú, Ecuador, Inglaterra y Colonias Inglesas y Alemania<sup>577</sup>.

El jefe de policía de Montevideo, con aprobación del ministro de gobierno, acordó enviar a la conferencia de policías de Buenos Aires, como *su* delegado, es decir, de la policía uruguaya, al médico Alejandro Saráchaga. A su vez, el gobierno solicitó a la Sociedad de Medicina de Montevideo que se pronunciase acerca del Convenio aprobado en Buenos Aires. La Sociedad de Medicina resolvió, en junio de 1906, luego de presentar un extenso informe, que “la dactiloscopia es en el momento actual el procedimiento más perfecto de identificación”<sup>578</sup>.

Más allá de los beneficios del sistema dactiloscópico, la polémica tomó un giro político en torno a qué institución estatal le competía llevar adelante la identificación del sujeto. Los jefes de policía, como se indicó más arriba, y el médico Saráchaga, que era médico de la Jefatura de la capital y delegado en la Conferencia de Buenos Aires, entendían que era la policía la que debía llevar el registro de identificaciones. En una extensa carta,

---

<sup>576</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Año 1905. Caja nº 1. Carpeta nº 807.

<sup>577</sup> Ibid.

<sup>578</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Año 1905. Octubre 1905. Caja nº 1. Carpeta nº 807. El estudio del Convenio de 1905 se publicó bajo el título *Informe sobre el Convenio Internacional de Policías presentado a la Sociedad de Medicina de Montevideo* por los doctores B. Etchepare y Augusto Turenne, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, 1906.

Saráchaga argumentaba que: “la policía no sólo tiene el derecho, sino que también el deber de establecer de una manera exacta, la filiación e identidad de los detenidos”. Más adelante, volvía a insistir acerca de que “la policía tiene que precaverse de todas las maniobras que ejecute el presunto delincuente para disfrazar su personalidad, alterando su filiación o cambiando su nombre”<sup>579</sup>.

El conflicto entre la Jefatura de Policía y el Consejo Penitenciario no se planteó sólo acerca de los métodos de identificación, sino también sobre el trabajo de fotografía de los detenidos y penados. En setiembre de 1906, Bernassa y Jerez solicitó al gobierno la creación del cargo de fotógrafo con un sueldo de \$60 mensuales, dependiente de la Jefatura de Policía. El Consejo Penitenciario se opuso alegando que esa tarea la realizaba cumplidamente el Gabinete de Antropometría con “personal idóneo y los aparatos perfectos”. El gobierno, con un criterio pragmático y austero, resolvió que la jefatura acudiera a “dicho gabinete por los trabajos que necesite para sus servicios”. El jefe de policía advirtió al ministro de gobierno que la Jefatura poseía un gabinete fotográfico que funcionaba mejor que el del Consejo Penitenciario y, especificaba que “además la policía fotografía los detalles de todo acto importante que pueda interesarle”. “Ahora bien: ¿podrá el gabinete antropométrico prestar esos servicios? No vacilo en afirmar que tal cosa no sería posible y esa creencia me decide a dirigirme a V. E. rogándole quiera dejar sin efecto la resolución motivo de esta nota, pues ella perjudica al buen servicio de la policía”<sup>580</sup>.

A pesar de la existencia de una oficina de identificación a cargo de la Jefatura de Montevideo, y no obstante haber participado en la conferencia realizada en Buenos Aires en octubre de 1905, las policías uruguaya y la chilena fueron las únicas que no podían obligarse “por ahora a enviar la individualidad dactiloscópica de ciertas personas”. El delegado uruguayo, Alejandro Saráchaga sostuvo que la policía carecía, “conforme a leyes y reglamentos vigentes”, de la facultad “para filiar e identificar en sus oficinas de identificación a otros individuos que aquellos que han sido condenados por sentencia de los tribunales de justicia; de manera que carecerán de los datos de filiación exacta respecto de los que no hayan sufrido condena, muchos de los cuales, sin embargo, pueden estar comprendidos en la clase de ‘gente peligrosa’ según los acuerdos adoptados”. Más

---

<sup>579</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Carpeta n° 807. Caja n° 1. Año 1905.

<sup>580</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Carpeta n° 981. Setiembre de 1906. Caja n° 2. Año 1906.

adelante, los delegados chileno y uruguayo agregaban que “muy pronto dichas policías verán ampliado su radio de acción para filiar además de los condenados, a los procesados, y en muchos casos, a algunos detenidos por la policía, y entonces el canje podrá ser más completo”<sup>581</sup>. Es evidente el desfasaje de la policía uruguaya con respecto a las policías de la región en cuanto a los niveles de modernización, particularmente, el atraso lo experimentaban los jefes de policías con las que consideraban como modelo y espejo: la policía de la Capital de Argentina y la de la provincia de Buenos Aires.

En Montevideo convivían los dos sistemas de identificación, el que comenzó a llevar la policía a partir de la creación de la Oficina Dactiloscópica (marzo de 1905) y el que dirigía Giribaldi en el Gabinete Antropométrico en el Consejo Penitenciario. Luego de finalizado la conferencia en Buenos Aires, la *Revista de Policía*, una publicación oficial de la institución, comenzó a atacar subrepticamente a Alfredo Giribaldi y a quienes impedían la adopción definitiva del sistema dactiloscópico a cargo de la policía, críticas que ponían de manifiesto la falta de profesionalismo y modernidad de la institución. La transcripción de parte del siguiente artículo merece su espacio:

Es de todo punto de vista censurable ver que diariamente, las autoridades argentinas, se dirigen a las nuestras, solicitando el envío de fichas dactiloscópicas para hacer más breve y segura la identificación de delincuentes, y no ser posible aportar tan interesante pieza de comprobación, con lo cual no solo comprometemos nuestra buena reputación, sino, que, hasta ponemos en tela de juicio, la seriedad y corrección de procedimientos, que en todos los casos, y por todos los medios posibles, debemos mantener incólumes y libres de toda crítica justificada. No podremos conquistar otra cosa, desde que, el sistema en cuestión, ha sido declarado universal, por verdaderas eminencias en la materia.

El artículo finalizaba haciendo responsables a los defensores de la antropometría de la falta de profesionalización de la institución, pues éstos retrasaban la modernización de la policía al oponerse al sistema de las huellas digitales. Se preguntaba: “¿se esperará, acaso, la opinión o el visto bueno de alguien?...Y si esto es así, ¿quién es ese *alguien* que se atreverá a observar, siquiera, un medio de comprobación tan fácil, rápido y útil, como seguro y económico? No dudamos que ese alguien existe, y, que, a sus lamentables extravíos, obedece la injustificable y perjudicial demora aludida”<sup>582</sup>. La policía reclamaba

---

<sup>581</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Año 1905. Convenio Internacional de Policías. Buenos Aires, 11-20 de octubre de 1905. Actas de las Conferencias, p. 32.

<sup>582</sup> “La Oficina Dactiloscópica”, pp. 8-9. *Revista de Policía*, Montevideo, 15 de diciembre, 1905, año II, n° 4.

con insistencia la puesta en funcionamiento de la Oficina Dactiloscópica, máxime cuando se había aprobado en el convenio de Buenos Aires el intercambio de fichas y antecedentes por el sistema de Vucetich. Este freno y atraso ponía de manifiesto, según las autoridades, la falta de modernidad de la policía uruguaya.

Para junio de 1906, la balanza se iba inclinando indefectiblemente hacia la dactiloscopia. Tanto el gobierno como los ámbitos académicos médicos y jurídicos iban tomando partido a favor de la policía como la institución que presentaba la mayor utilidad y eficiencia en la labor de identificar a los detenidos, procesados y condenados. La doctrina jurídica y los ámbitos académicos constituidos por la Facultad de Derecho y las revistas especializadas de derecho y medicina comenzaron a defender la potestad y la necesidad acerca de la labor policial en cuanto a la identificación de personas.

En junio de 1906, los médicos Bernardo Etchepare y Augusto Turenne, representando a la Sociedad de Medicina de Montevideo realizaron un Informe sobre el Convenio Internacional de Policías donde hacían un análisis comparativo de la antropometría y la dactiloscopia, concluyendo que: “1º la dactiloscopia es en el momento actual el procedimiento más perfecto de identificación; 2º el artículo 3º del Convenio responde a las necesidades de una buena filiación, facilitando la identificación de los reincidentes y 3º la Sociedad de Medicina de Montevideo opina que no hay inconvenientes de orden médico-legal que obsten a la aceptación del Convenio Internacional de Policía”<sup>583</sup>.

También, en junio de 1906, la doctrina jurídica defendió el sistema de Vucetich y los derechos de la policía para efectuar la identificación. La *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración* publicó un artículo titulado “Identificación de los detenidos. Facultades de la Policía”. El texto tenía dos partes, en la primera Alejandro Saráchaga realizaba una serie de preguntas acerca del rol de la policía en la identificación dactiloscópica. La segunda parte del artículo estaba formado por la extensa respuesta del jurista y director de la revista, José Pedro Massera<sup>584</sup>.

Saráchaga preguntaba acerca de cuatro asuntos: 1) si era conveniente que la policía identificase a todos los detenidos acusados de delitos comunes, puesto que hasta el

---

<sup>583</sup> Informe sobre el Convenio Internacional de Policías presentado a la Sociedad de Medicina de Montevideo, op. cit., p. 23. A.G.N. Jefatura Política y de Policía de Montevideo. Carpeta nº 807. Octubre de 1905. Año 1905.

<sup>584</sup> “Identificación de los detenidos. Facultades de la policía”, pp. 305-308. *La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo, 30 de junio de 1906, año 12, nº 20.

momento se identificaba sólo a los pensados; 2) si la policía estaba facultada para identificar; 3) acerca de la conveniencia de extender la identificación a toda la población y 4) la posibilidad de aplicar penas disciplinarias al condenado o procesado que se negase a someterse a la operación de identificación.

El director de la revista, antes de responder, se encargó de realizar varias precisiones importantes. Advirtió, en primer lugar, que el sistema de identificación que se sigue actualmente (*bertillonage*) era muy restringido e impreciso para comprobar la reincidencia. La identificación, a cargo del Consejo Penitenciario, sólo se aplicaba a individuos que iban a sufrir condena en la Cárcel Penitenciaria (penados de 2 a 3 años de prisión) y en la Cárcel Correccional (de 3 meses a 2 años de prisión) de Montevideo. Quedaban excluidos de la identificación los penados por penas leves o de policía que no ingresaban a ninguna de las anteriores cárceles, ni los penados correccionales y policiales del interior del país. En campaña, por ejemplo, quedaban excluidos de la identificación los atentados y desacatos a la autoridad, la circulación de moneda falsa menor de \$10, la falsificación de sellos y timbres, ultraje al pudor y corrupción de menores, entre otros tantos delitos.

La crítica al sistema que aplicaba Alfredo Giribaldi se encontraba presente, directa e indirectamente, en la extensa respuesta de José Pedro Massera a las preguntas de Saráchaga. El *bertillonage* no sólo era restringido y defectuoso, sino que, además, la determinación de la reincidencia no se comprobaba “porque no existe el hábito en los jueces de pedir datos a la Oficina de Identificación”, decía Massera al respecto del funcionamiento de la antropometría y de las prácticas de la justicia<sup>585</sup>.

Con respecto a las preguntas formuladas por Saráchaga se pronunció, no sólo a favor de la identificación policial, sino que ésta debía ser general e inclusiva de toda la población. Para verificar la reincidencia, Massera argumentó que debían ser sometidos a identificación no sólo los individuos acusados de delitos comunes sino, también, todos los procesados y los que cometiesen “faltas y violaciones de ordenanzas y reglamentos municipales y policiales”. Entendía, además, que era “la policía la que debería llenar esa función, porque en razón de nuestra organización administrativa y judicial, por regla general todos los procesados pasan por las oficinas policiales antes de llegar a presencia del

---

<sup>585</sup> Ibid., p. 307.

juez competente que ha de entender en la causa”<sup>586</sup>. Todas las jefaturas del país, en conexión con una oficina central en la capital, se encargarían de la identificación, a la cual “pudiesen y debiesen todos los jueces de instructores pedir datos para dejar constancia en el sumario de cuáles son los antecedentes de cada procesado”. El sistema de Vucetich, entendía Massera, era más sencillo, práctico y con más ventajas sobre el *bertillonage*<sup>587</sup>.

Desde que se comenzó a debatir en torno a los dos sistemas de identificación, de forma institucional, la policía se pronunció a favor de la dactiloscopia, defendió la postura y argumentos de Alejandro Saráchaga y criticó de forma directa la posición del Alfredo Giribaldi. La *Revista de Policía* siguió, paso a paso, la discusión y las conferencias internacionales sobre los sistemas de identificación, pronunciándose, de forma manifiesta por el sistema de Vucetich y teniendo por referencia modélica a la policía de la provincia de Buenos Aires y de la Capital argentina. Cuando en enero de 1906 se abrió en la revista una nueva sección denominada “De todo el mundo”, la primera de las novedades a destacar fue “Un nuevo triunfo de la dactiloscopia”. Decía la introducción: “abrimos hoy esta sección, para reproducir en ella todo aquello que relacionado con la policía de otras naciones, tenga una utilidad directa o indirecta para nuestra repartición policial”. A continuación se transcribía una nota del *Boletín de Policía* de Buenos Aires que refería al mentado caso de Tomás Devis o Thompson atropellado en Avellaneda por el tren del Ferrocarril del Sud e identificado con éxito su cadáver por el sistema de huellas digitales. La *Revista de Policía* comentaba al finalizar la nota que “este hecho viene a poner una vez más en relieve los beneficios que presta la dactiloscopia, que cada día desarrolla más su acción, ensanchado sus límite y recogiendo mayor número de opiniones científicas”<sup>588</sup>.

La revista publicó artículos de Alejandro Saráchaga, Juan Vucetich, José Pedro Massera, Albert Yvert, como representantes apologetas de las impresiones digitales. Los dos primeros artículos del debate, de una larga serie que publicó Saráchaga, fueron “Algo sobre identificación” (febrero de 1905), donde hacía un repaso del método de Bertillón y explicaba su fracaso como sistema para verificar la identificación, y “El método de identificación dactiloscópica” (marzo de 1905), donde hacía una defensa de las impresiones

---

<sup>586</sup> Ibid., p. 306.

<sup>587</sup> Ibid., p. 307.

<sup>588</sup> “De todo el mundo”, p. 12. *Revista de Policía*, Montevideo, 15 de enero, 1906, año II, nº 15.



digitales para comprobar la recidivia, operación que debía estar a cargo de la policía<sup>589</sup>. El espacio dedicado al bertillonage fue bastante menor. El único de los artículos publicados fue “Oficina de Antropometría” escrito por Kirchoff, que si bien no descartaba la dactiloscopia entendía “podría ser poderosamente auxiliada por el bertillonage”<sup>590</sup>.

La *Revista de Policía* siguió, en particular, los debates que se sucedieron sobre los métodos de identificación en el III Congreso Latinoamericano de Río de Janeiro (agosto de 1905) publicando extractos y resúmenes de las ponencias y, en especial, prestó especial interés por los derroteros de la Conferencia Internacional de policías celebrada en Buenos Aires en octubre de 1905. En paralelo a las reuniones de los delegados de las policías de la región que se sucedieron en el mes de octubre, la revista publicaba comentarios sobre sus resoluciones. Un artículo referido a la conferencia sobre el canje de las fichas dactiloscópicas advertía que desde este momento histórico en adelante, aquella institución policial “que no hable ese lenguaje quedará condenada a vivir aislada y separada de los demás”<sup>591</sup>. La advertencia, valía, también, para la propia policía uruguaya.

Recién en 1911, la policía de Montevideo comenzó efectivamente, pero paulatinamente, a organizar las oficinas de identificación. El 15 mayo de 1911 se instaló el Gabinete Policial de Identificación, basado en el sistema dactiloscópico, siendo su director el médico forense Francisco Ghigliani, político de filiación batllista. Por decreto del 12 de agosto de 1912, además de la identificación obligatoria de policías y delincuentes, el Gabinete de Identificación expandió sus funciones: la policía identificaría a “todo detenido por hecho que caiga bajo la acción penal”, “a los cadáveres de desconocidos” y, además, “la oficina será la única habilitada para expedir libretas de identidad personal”<sup>592</sup>. El jefe de policía, Juan A. Pintos, propuso en un proyecto enviado al ministro del interior, ampliar la obligatoriedad de los individuos pasibles de ser identificados. “El funcionamiento de dicho gabinete podría iniciarse con carácter obligatorio para el personal de la repartición y para los delincuentes, los empleados de la administración pública y a los particulares que

---

<sup>589</sup> “Algo sobre identificación”, p. 5. *Revista de Policía*, 15 de febrero, 1905, año I, nº 4. “El método de identificación dactiloscópica”, pp. 2-5. *Ibid.*, 15 de marzo, 1905, año I, nº 5.

<sup>590</sup> “Oficina de Antropometría”, pp. 3-5. *Revista de Policía*, 15 de mayo, 1905, año I, nº 7.

<sup>591</sup> “La conferencia policial de Buenos Aires”, p. 3. *Revista de Policía*, 15 de octubre, 1905, año I, nº 12.

<sup>592</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Año 1905. Caja nº 1. Gabinete de Identificación. Carpeta nº 729.

por razones de propia conveniencia quieran munirse de una constancia legal de identidad”<sup>593</sup>.

De este modo, en agosto de 1912 la policía se atribuyó la facultad de expedir libretas de identidad. En la fundamentación del proyecto de ley aprobada en abril de 1914, Francisco Ghigliani argumentaba sobre “la conveniencia en otorgar a la Institución Policial el derecho exclusivo de expedirlas”. “Sería desnaturalizar el cometido de cualquier otra rama de la Administración Pública, que no sea la Policía el darle la facultad de otorgar Libretas de Identidad dado que la identificación es la esencia misma de la policía”<sup>594</sup>. A su vez, el ministro del interior, Pedro Manini Ríos, sostenía que “la libreta de identidad es un recurso poderoso, valedero para toda índole de relaciones y hasta cierto punto un instrumento de crédito, dado que la posesión en condiciones regulares, facilita singularmente la gestión de los particulares en los establecimientos bancarios, agencias postales y demás análogos”<sup>595</sup>. La policía fue considerada por el gobierno batllista, antes que el Poder Judicial, el Municipio y el Correo, como la agencia estatal más eficiente para llevar adelante la filiación e identificación de las personas. Cabe consignar, que batllista era, también, el médico Francisco Ghigliani, con quien comenzó de forma eficiente la identificación policial. Por ley de 1914, se cambió el nombre de “Oficina Dactiloscópica” por el de “Oficina de Identificación de la Policía de la Capital” y el gobierno la habilitó como la “única” agencia para emitir las libretas de identidad personal<sup>596</sup>.

El debate en torno a los sistemas de identificación y la conferencia policial de Buenos Aires funcionaron como un acicate para que la policía comenzara un proceso de perfeccionamiento y modernización. En primer lugar, el triunfo de la dactiloscopia por ser un procedimiento sencillo y barato, quedó a cargo de la policía y no de la justicia, como pretendían los defensores del *bertillonage*. En los hechos, la Oficina Dactiloscópica a cargo de Alejandro Saráchaga funcionó desde el 18 de octubre de 1905 hasta el 10 de mayo de 1907 y confeccionó 3.000 fichas dactiloscópicas. Hasta mayo de 1911, prácticamente no tuvo actividad, limitando sus funciones al canje de fichas solicitadas desde el exterior. La

---

<sup>593</sup> Ibid.

<sup>594</sup> Ibid.

<sup>595</sup> Ibid.

<sup>596</sup> “Ley n° 4847. IDENTIFICACIÓN POLICIAL”, p. 76. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 3, op. cit.

actividad efectiva de identificación policial se inició a partir de la dirección de Francisco Ghigliani en 1911, al comenzar a expedirse las cédulas de identidad, de carácter obligatorio para los agentes de policía, lo que permitió purgar a la institución de individuos sospechosos o con antecedentes delictivos, principalmente, entre el personal subalterno.

Al finalizar la administración de Ghigliani el 20 de julio de 1912, la oficina había confeccionado 3.500 fichas. En agosto de 1913, la oficina tenía 11.800 prontuarios e igual número de individuales dactiloscópicas. El salto en la confección de fichas dactiloscópica aconteció durante la jefatura de policía de Virgilio Sampognaro (1913-1919), donde se realizaron un promedio anual de 11.400 prontuarios y fichas. En resumen, entre octubre de 1905 y junio de 1919 se realizaron 70.304 prontuarios y 56.238 cédulas de identidad, y entre julio de 1919 y diciembre de 1922 se confeccionaron 78.193 prontuarios y 56.287 cédulas de identidad<sup>597</sup> (Imágenes 5 y 6).

La expectativa y entusiasmo con que comenzó a funcionar la Oficina de Identificación llevó a que otras áreas del Estado y empresas privadas aplicasen la identificación para sus cometidos. “Compenetradas las reparticiones públicas y empresas particulares de la importancia de la dactiloscopia como medio de identidad (...) existe el propósito de ser adoptada en algunas de ellas, tales como la Comandancia de Marina y Banco Español del Río de la Plata, que ya han envidado delegados a estudiar el sistema, y el Estado Mayor General del Ejército y Dirección General de Correos y Telégrafos, que han anunciado el envío de delegados con idéntica misión”<sup>598</sup>.

La Policía de Investigaciones, a su vez, fue especializando y especificando sus prácticas y afinando sus funciones. En 1914 se creó la Brigada de Orden Público y Social dedicada al espionaje de asambleas políticas, conferencias, mítines obreros y todo tipo de reuniones sindicales. División Técnica estuvo a cargo de la Oficina Central y del Gabinete Dactiloscópico (1915); Sección “Delitos contra la propiedad” fue la encargada de la investigación y represión de hurtos, robos, estafas, defraudaciones, falsificación de moneda y de número de loterías, apropiaciones indebidas, etc. Sección “Delitos contra las personas y vigilancia general” estuvo a cargo de perseguir a los autores de homicidios, lesiones, abandono de niños, práctica de abortos, etc. En 1919, la Sección “Orden Social y Leyes

---

<sup>597</sup> Pintos, J. A.; *Memoria de la Policía de Montevideo, 1919-1922*, op. cit., pp. 514 y ss.

<sup>598</sup> Memoria del Ministerio del Interior presentada a la Honorable Asamblea General por el Ministro Dr. D. Feliciano Viera correspondiente al año 1913, Montevideo, Imprenta del “Diario Oficial”, 1914, pp. 491-492.

Especiales” sustituyó a la anterior “Orden Social y Costumbres”, y estuvo dirigida a reprimir desde las actividades anarquistas, el movimiento obrero, los juegos ilegales, el control de la prostitución y el proxenetismo y todo atentado contra el orden público y la seguridad del Estado. En 1920 se creó, como desprendimiento de la anterior, la Sección “Embarcaderos y población flotante”, encargada de la vigilancia y el registro de los movimientos de los pasajeros que ingresaban y salían de los puertos, y de los movimientos de personas por vía terrestre y por las estaciones de ferrocarriles. Llevaba, también, la tramitación de los pasaportes. Además estuvo a cargo de la fiscalización de los corredores de hoteles, choferes, mozos de cordel, conductores de vehículos de carga, etc.

La Policía de Investigaciones tuvo una mejor gestión en cuanto a su funcionamiento y pesquisas a partir de la instalación del Gabinete Dactiloscópico instalado en 1915, como sección dependiente de la Oficina Técnica. El Archivo Dactiloscópico logró, entre 1915 y 1917, completar 10.000 fichas clasificadas. En 1917, Investigaciones reunió 2.510 fichas. También, comenzó una coordinación entre la Oficina Dactiloscópica con el Gabinete de Investigaciones. La primera comenzó a enviar periódicamente los antecedentes de todos los procesados al Archivo Dactiloscópico de Investigaciones. También, se perfeccionó el vínculo con las policías de la región y otros países del mundo. En 1917, fueron remitidas al exterior 1.881 fichas de canje, y sólo a Argentina fueron enviadas 1.380<sup>599</sup>.

## **Conclusiones**

Para finalizar el presente capítulo podemos decir que la policía se profesionalizó y modernizó más tardíamente que otras agencias estatales. El caso de la recepción por parte de la policía del sistema dactiloscópico y su puesta efectiva en funcionamiento hacia mediados de la década de 1910 así lo confirma. La policía no acompañó la modernización del Estado en la misma medida que lo hicieron el ejército, la burocracia civil, el municipio, la administración de justicia y la penalidad. Si durante el siglo XIX, la policía, como se analizó en el capítulo segundo, superpuso sus competencias, funciones y prácticas con la corporación municipal, y se fue desprendiendo de muchas atribuciones urbanas, hacia principios del siglo XX aún mantenía rémoras de “baja policía”.

---

<sup>599</sup>Policía de Investigaciones. Memoria correspondiente al año 1917, op. cit., pp. 16-22.

Se puede sostener que una policía profesional, que incorporó los elementos de la modernidad técnica y especializó sus funciones, recién logró afianzarse a partir de 1915. Antes de este período, aún las distintas agencias policiales (Policía Municipal, Seguridad, Investigaciones) entraban en conflicto y eran constantes las pugnas de atribuciones, principalmente, con los comisarios de sección. La policía se regía, escribía en la *Revista de Policía* el comisario de órdenes, Francisco Iralour, por “agrupaciones informes de disposiciones sin norma jurídica ni sanción legal”<sup>600</sup>. En 1905, todavía, como en el siglo XIX, la policía exigía retirarse de un sinnúmero de competencias urbanas que no le correspondían. “Muchos ignoran tal vez”, advertía un artículo de la *Revista de Policía*, “las innumerables comisiones que desempeña la policía, fuera de sus obligaciones. Citaremos entre otras, las siguientes: revisión de patentes de giro, de perros, de Contribución Inmobiliaria; vigilancia de fábricas del alcohol y fósforos; llevar la estadística de cereales, tabacos, viticultura y ganadería; expedición de certificados de pobreza y enfermos destinados al Hospital, etc.”. Estas funciones municipales, continuaba argumentando el artículo, “representan un recargo, que distrae al personal de su verdadero cometido”. Concluía, pregonando la necesidad de “sacarnos de encima todo aquello que no tenga atinencia con la índole de la institución”<sup>601</sup>.

Los modelos referentes para la policía montevideana fueron las policías de la capital Argentina y la de la provincia de Buenos Aires, tanto en la elaboración de instructivos para las clases subalternas cuanto en las novedades tecnológicas. El Convenio Internacional de Policía realizado en Buenos Aires en 1905 se constituyó en un acicate para la profesionalización y modernización de la policía uruguaya. La adopción del sistema dactiloscópico argentino presionó a la policía montevideana e interpeló su falta de eficiencia y modernidad como agencia de seguridad.

Otro punto clave a tener en cuenta es el político y el de los protagonistas en la modernización de la policía. El rol del gobierno batllista tuvo un peso decisivo al encargar a la policía y no a la justicia, como pretendían los defensores de la antropometría, la administración de las operaciones de filiación e identificación. Se debe recordar que los médicos Alejandro Saráchaga y Francisco Ghigliani eran batllistas. El estrechamiento del


---

<sup>600</sup> “El caso del fracaso”, pp. 8-9. *Revista de Policía*, 15 de febrero, 1907, año III, n° 28.

<sup>601</sup> “Constatando observaciones”, p. 6. *Revista de Policía*, 15 de febrero, 1905, año I, n° 4.

vínculo entre gobierno y una policía que monopolizó la identificación se debe, principalmente, a Ghigliani. Se debe destacar el rol de este último, un político colorado apegado al poder, quien ocupó importantes cargos de gobierno, siendo diputado, ministro del interior, periodista del diario *El Día* y director del diario *El Ideal*, entre otras tantas funciones públicas que ocupó entre 1912 y 1936. Con Ghigliani, a partir de 1911-12, comenzaron a funcionar con eficiencia las oficinas de identificación de delincuentes y de la población civil.

Como se analiza en los próximos dos capítulos, las agencias policiales especializadas que tuvieron su origen entre 1890 y 1916, fueron producto de una sociedad y de una ciudad más compleja y heterogénea, con novedosos temas sociales y éticos asociados al mundo del trabajo y a la “cuestión social”. La policía comenzó a visualizar a la minoridad en los espacios públicos, a internar a los dementes que alteraban el orden urbano y a encerrar a los pobres en el Asilo de Mendigos. A su vez, la Policía de Investigaciones tuvo como cometidos, no sólo la persecución de la delincuencia y la indagación de delitos, sino la vigilancia de las “clases peligrosas” y el control de ambientes fronterizos o en connivencia con el mundo delictivo, es decir, aquellos individuos de vida incierta, reñida con el trabajo honesto, situados en un amplio espacio conocido como la “mala vida”, el “bajo fondo” o, sencillamente, “el Bajo”.


N° 123  
**POLICIA DE LA CAPITAL**

Montevideo *Setiembre 14* 189*8*  
 Al señor Jefe de Policía de la Capital:

Desempeño ingresar como G. Civil, se *presenta* a  
 F. S. para que prevenga las formalidades necesarias,  
 quiera disponer sea dado de alta.  
 Dios guarde a F. S.  
*Se remite a Gerardo Riesco*

<p style="text-align: center;"><b>FILIACIÓN</b></p> <p>Nacionalidad <i>ital</i></p> <p>Hijo de</p> <p>Y de</p> <p>Lugar del nacimiento</p> <p>Vive con</p> <p>O casado con <i>Soltero</i></p> <p>Profesión <i>Empleado</i></p> <p>Domicilio <i>Medanos 267</i></p> <p>Si sabe leer <i>si</i> Si sabe escribir <i>si</i></p> <p>Estatura 1. m. centímetros.</p> <p>Edad <i>28</i> años y aparente años.</p> <p>Color del cutis <i>Blanco</i></p> <p>Idem de los ojos <i>Claros</i></p> <p>Particularidades</p>	<p>Boca <i>Regular</i> Particularidades</p> <p>Cabello <i>Castaño</i> Particularidades</p> <p>Barba <i>biyote rubio</i> Particularidades</p> <p>Fronte <i>ancha</i> Particularidades</p> <p>Orejas <i>Regulares</i> Particularidades</p> <p>Cejas <i>al pelo</i> Particularidades</p> <p>Párpados Particularidades</p> <p>Lábios Particularidades</p> <p>Si tiene papeleta N.° <i>123</i></p> <p>Espedida en</p> <p>Otros rasgos característicos:</p> <p><i>Causa = Orden del</i>  <i>de Fuerza de Exterminación</i>  <i>del 1.º de mayo -</i></p>
---	--

Señales particulares y cicatrices

Mano izquierda

Mano derecha

Cabeza y cuello

FIRMA DEL COMISARIO *M. Iglesias Cordón*  
*Sub Com*

Imagen 4. Planilla de remisión. A.G.N. Policía de Montevideo. Caja n° 3. Año 1897.

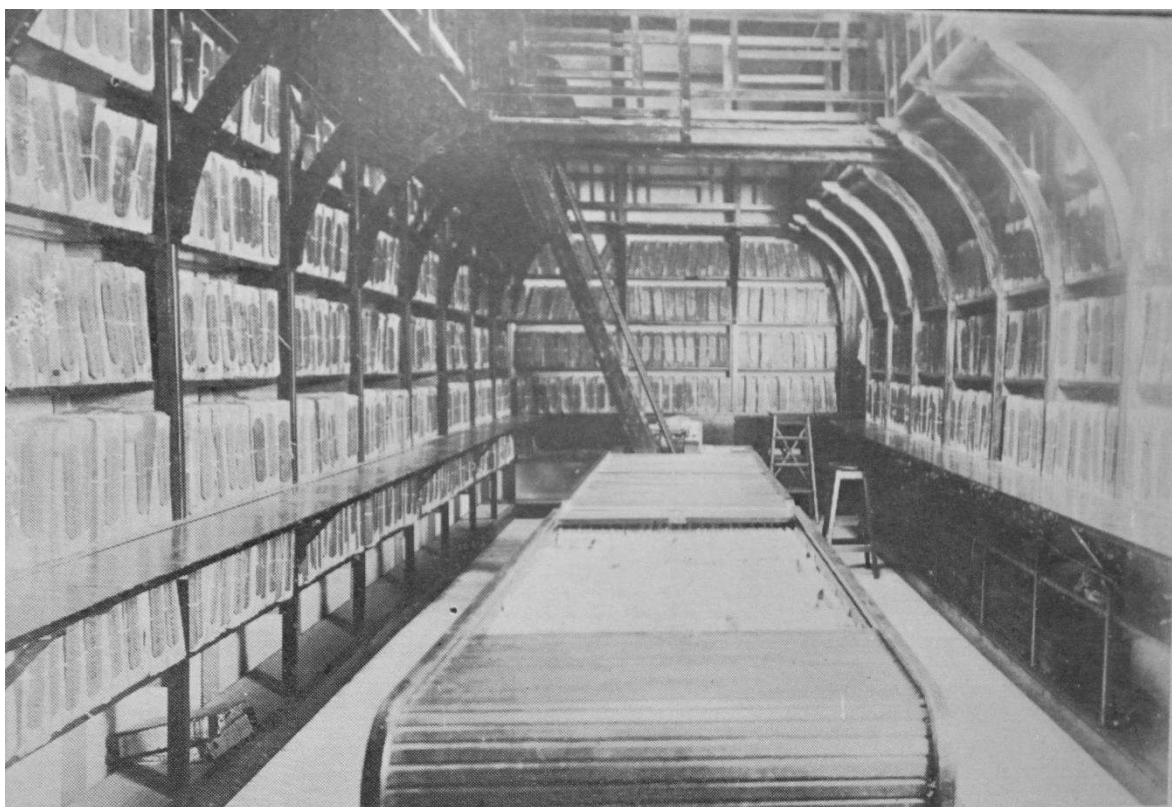


Imagen 5. Oficina de Identificación Dactiloscópica. “Archivo de Prontuarios”. Memoria de la Policía de Montevideo, 1919-1922.



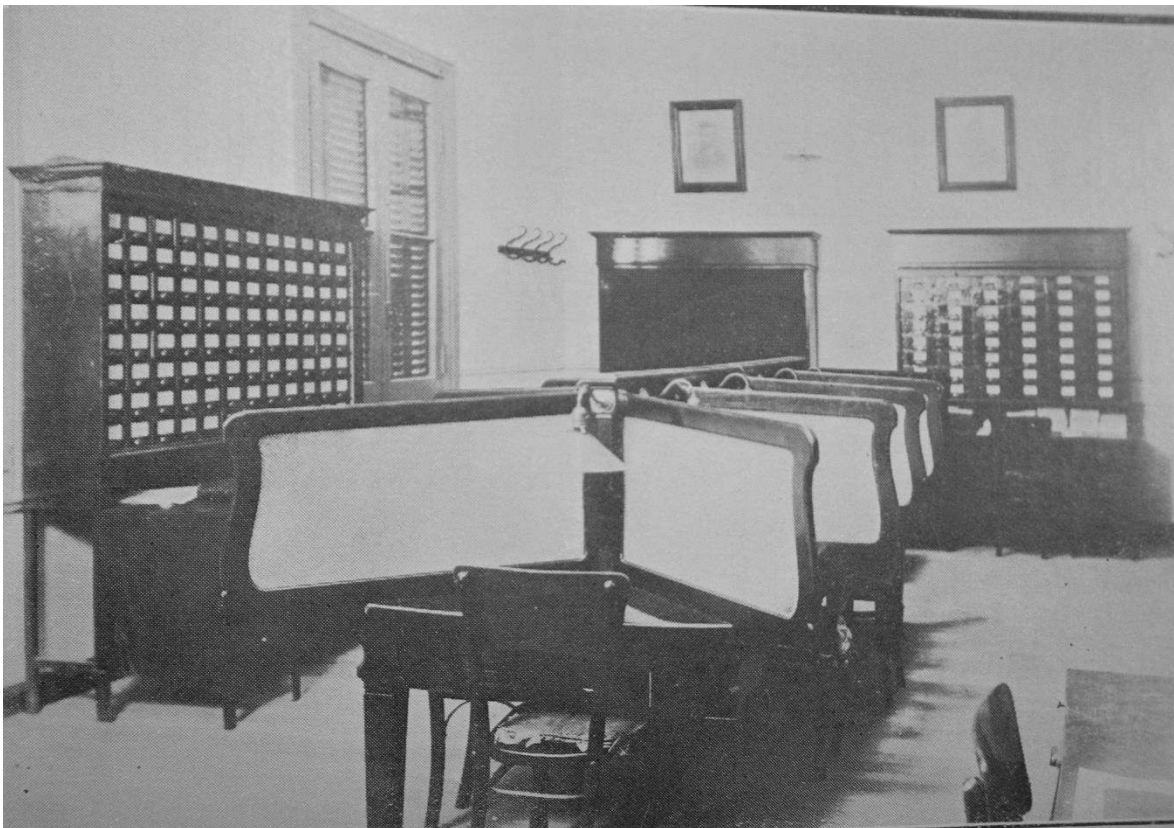


Imagen 6. Oficina de Identificación Dactiloscópica. Memoria de la Policía de Montevideo, 1919-1922.

## **Capítulo 6. La policía, el orden urbano y la “cuestión social”: mendigos, locos y menores**

La policía puso su atención y prácticas en identificar, clasificar y, en todo caso, secuestrar y apresar a amplios sectores sociales que circulaban o permanecían en el espacio urbano y presentaban características inciertas, erráticas y ambiguas. A saber: población trashumante, extranjeros recién arribados a la ciudad, niños y jóvenes abandonados o vagabundos, sectores trabajadores que por su oficio eran proclives al delito. También colocó su atención sobre personajes que eran portadores de un peligro, como los mendigos, o pasibles de alterar la convivencia urbana, como los locos. La policía atendió a estos personajes urbanos, siempre y cuando, perturbaran el orden público.

Si bien la policía a lo largo del siglo XIX cumplió con el cometido, que le fue encomendado desde el gobierno, de recoger a los dementes y mendigos de la calle, en el proceso de modernización, en la primera década del siglo XX, los jefes de policía se mostraron remisos y críticos a desempeñar esta labor, ajena a los objetivos de una institución moderna. En el contexto de entresiglos, en una ciudad más compleja con trazas de creciente anonimato, la policía y sus agencias especiales se concentraron exclusivamente en determinadas profesiones “peligrosas”, en la detección y vigilancia de la simulación como forma fraudulenta en la “lucha por la vida” y en los personajes que poblaron la “mala vida” y medraban con estrategias fronterizas con el delito y en connivencia con el mundo delictivo.

### **6.1 Vagancia, pobres verdaderos y sectores trabajadores**

Particularmente, determinados sectores sociales en la época colonial y poscolonial se transformaron en objeto de atención y de vigilancia por parte de la policía. Especial énfasis puso en identificar a determinados personajes sociales que se hacían visibles en el espacio urbano, a saber: los “vagos”, “vagabundos”, “mal entretenidos”, “mala semilla”, “vagos y viciosos”, “transeúntes o desconocidos”, “limosneros”, “mendigos”. Los múltiples vocablos de la época eran utilizados para designar a individuos que podían pasar

rápidamente de una categoría a otra, cuando no constituirse en una figura delictiva o en “clases peligrosas”<sup>602</sup>.

En primer lugar, la policía buscó identificar los verdaderos pobres, es decir, aquellos que por distintos motivos estaban incapacitados para el trabajo, de otros, que estando aptos para trabajar, no lo hacían y tomaban la mendicidad o la vagancia como “un pretexto para entregarse a la prostitución más vergonzosa”, a la ebriedad o al juego<sup>603</sup>. Así, en 1829, el jefe de policía llevó adelante una verdadera clasificación, creando “un padrón de las familias indigentes, o reputadas por tales”. Los hijos de las familias pobres serían recogidos y destinados a casas donde recibirían “alimento y educación”, “bajo inmediato celo de una comisión de hermanos de caridad, y otros vecinos que el gobierno tuviera a bien asociarlos”<sup>604</sup>. Esta Comisión Protectora de Indigentes proveería de “alimento, casa y vestido a las personas que no puedan aplicarse a ningún trabajo productivo”<sup>605</sup>.

Inmediatamente después de haberse constituido las autoridades del nuevo Estado, el gobierno se dispuso a hacer sentir el peso de su poder en la jurisdicción de la ciudad de Montevideo y sobre sus habitantes. Con el objetivo de saber quiénes, dónde y cómo vivían, el jefe político, Daniel Vidal, en mayo de 1830, ordenó que se convocasen a las 8 de la mañana “a todos los vecinos de sus respectivas secciones desde 18 años a 50 años; a la plazoleta de la casa de Policía, llevando cada individuo una papeleta visada por el juez de paz respectivo en que conste su nombre, edad, profesión, estado, calle y número de la casa que habita”<sup>606</sup>.

Uno de los objetivos de la policía era combatir la vagancia, por lo que intentó sujetar a los individuos a algún tipo de poder. Los comisarios de sección, decía uno de sus reglamentos, “no permitirán ningún vago, y todo el que se averigüe serlo, será aprehendido”<sup>607</sup>. La vagancia fue una figura jurídica laxa, amplia y ambigua, lindante con

---

<sup>602</sup> Para el análisis de las categorías de “mendigos válidos”, “incapacitados para el trabajo”, “pobres vergonzantes”, “vagabundos” y su relación con las instituciones de asistencia, véase, Castel, Robert; *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

<sup>603</sup> “Comisión Protectora de Indigentes. Su formación”, p. 168. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Compilación de leyes*, op. cit., tomo I (1825-1834).

<sup>604</sup> Ibid.

<sup>605</sup> Ibid.

<sup>606</sup> *La Gaceta Mercantil*; “Aviso de la Policía”, sábado 8 de mayo, 1830, p. 4.

<sup>607</sup> “Decreto del 25 de enero de 1827: Policía. Su organización y reglamento”, pp. 57-58. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Compilación de leyes*, op. cit., tomo I (1825-1834).

la ociosidad, la movilidad y la mendicidad, cuando no con el delito y la vida de vicios (ebriedad y juegos de envite) que se construyó a lo largo del período colonial y que tenía sus remotos antecedentes legales y teológicos en la España de la baja Edad Media, categoría legal y social que se prolongó durante los siglos XVI, XVII y XVIII<sup>608</sup>.

Con respecto a la clasificación de los habitantes que llevó adelante la policía, el interés era económico, social y moral. Si bien el tema de la vagancia y de la coacción estatal sobre los sectores populares para sujetarlos al trabajo regular ha sido un tema de debate historiográfico, la policía tenía como objetivo, entre los esenciales, compeler a trabajar a los hombres de determinado grupos sociales. A este respecto, existe una abundante literatura referida a la economía rural rioplatense que abordó el tema de la coerción extraeconómica que utilizó el Estado con el objetivo de ejercer presión sobre los sectores subalternos para contraerlos al trabajo<sup>609</sup>. A diferencia de los estudios sobre la campaña rioplatense, en el presente trabajo, atenderemos a la vagancia en el ámbito urbano y en área rural del Departamento de Montevideo. Un temprano Reglamento de policía de

---

<sup>608</sup> Véase al respecto Casagrande, A.; *Los vagabundos y la justicia de Buenos Aires durante el período tardo colonial (1785-1810)*, op. cit. Si bien la obra está centrada en la ciudad de Buenos Aires y su área rural durante el período colonial, en los primeros dos capítulos el autor realiza una revisión historiográfica de la historia social y jurídica acerca de la temática de los vagabundos y la vagancia. Para un período más extenso, donde el autor analiza las fuentes literarias y los discursos sociales hegemónicos sobre las causas de los delitos y la extensión de la vagancia, véase *'Amor a la ociosidad'. Justificaciones sobre la persecución de los vagos en Buenos Aires (1776-1865)*. En: Barreneche, O.; Oyhandy, A. (compiladores); *Leyes, justicias e instituciones de seguridad en la provincia de Buenos Aires (siglos XIX y XXI)*, op. cit. Además, puede consultarse la tesis de doctorado para la obtención del grado de Doctor en Ciencias Sociales, *Vagos, jueces y policías*, op. cit.

<sup>609</sup> La historiografía argentina tiene una larga tradición sobre el tema de la economía ganadera, el mercado de trabajo y la vagancia. Agustín Casagrande realiza una revisión historiográfica sobre la literatura histórica que abordó el espacio rural rioplatense en el período tardocolonial. Contrasta la hipótesis de la “campaña en conflicto” (Azcué Ameghino, Ricardo Rodríguez Molas, Richard Slatta, entre otros) con la hipótesis de la “campaña pacificada” (Samuel Amaral, Juan Carlos Garavaglia, Jorge Gelman, Carlos Mayo). Cfr. Casagrande, Agustín; *Los vagabundos y la justicia de Buenos Aires durante el período tardo colonial (1785-1810)*, op. cit., pp. 23 y ss. En Uruguay, para el período anterior a la modernización, Lucía Sala y Rosa Alonso Eloy, han señalado que en Montevideo “sobre aquellos que no poseían medios de producción se ejerció coerción extraeconómica para compelerlos a vender su fuerza de trabajo por medio del uso de la fuerza pública”. Aunque relativizan la necesidad de aportar trabajadores, pues “el desarrollo de las fuerzas productivas en el país naciente no parecía requerir tanta mano de obra. Por otra parte, no podía ser incorporada en su totalidad a muchas actividades, desde luego, no a las artesanales. Tampoco existía un excedente de fuerza de trabajo capaz de regular por sí mismo el salario”. Sala, Lucía; Alonso Eloy, Rosa; *El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco. Tomo II. Sociedad, política e ideología*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1991, p. 74. José Pedro Barrán señala que la abundancia y baratura de la carne y la escasez de necesidades de los sectores populares, propiciaban la vagancia o la labor zafral. Escribe al respecto que el Estado “trató de apresar y obligar a trabajar a las clases populares porque la vagancia perjudicaba los intereses de las clases dominantes, y se creía que la coacción extra-económica era el único medio que podía convertir en mano de obra útil a los “hombres sueltos” de la campaña y la ciudad”. Barrán, J. P.; *Historia de la sensibilidad en el Uruguay. Tomo I. La cultura “bárbara” (1800-1860)*, op. cit., p. 61.

enero de 1827, cuando aún no se había constituido el Estado uruguayo, definió la categoría de vago. Al respecto decía que:

Por vago será tenido todo el que no tenga oficio ni ejercicio conocido, y todo el que no teniendo oficio o ejercicio conocido se halle sin papeleta de contrata que justifique la ocupación que tenga, cuyo documento debe estar visado por el comisario de policía; o que aunque lo tenga no trabaje constantemente no siendo propietario<sup>610</sup>.

Evidentemente en esta norma primó una función económica de la policía con respecto a los sectores populares. Sin embargo, este objetivo no tenía sólo un fundamento material sino, esencialmente, moral y social, cuyo objetivo era la construcción de un orden público en la ciudad. La influencia de la policía en la sociedad, decía uno de sus edictos, era tan provechosa que “hace conocer al hombre honrado y laborioso para distinguirlo del vago o mal entretenido”<sup>611</sup>. Otro edicto sostenía que “el estado de ociosidad” en que se hallaban muchos habitantes de Montevideo, “propensos a ser conducidos a la maldad, eran necesariamente perjudiciales en la sociedad”<sup>612</sup>. En abril de 1852, otro edicto policial, afirmaba que “uno de los principales deberes de la Policía en sus multiplicadas atenciones, es perseguir y corregir a los individuos que sin ocupación alguna, sean notoriamente vagos y mal entretenidos, porque ellos tan perjudiciales a la moral pública, se dejan conducir, por ese hábito a la corrupción de los vicios y al crimen también”<sup>613</sup>.

Para la policía montevideana, los vagos eran aquellos individuos “que no se les conoce ocupación alguna”, ni poseen “bienes que les proporcionen los medios de subsistencia”<sup>614</sup>, es decir, que no eran propietarios. No poseer la papeleta de conchabo era una prueba de vagancia, es decir, que el individuo no estaba sujeto a un patrón, amo y a una ocupación laboral continua. Los vagos eran los miembros de los sectores subalternos, de vida trashumante, el transeúnte, por lo general, hombre solo, sin lugar de residencia conocido, sospechoso, no sólo para la policía, sino para los habitantes urbanos y domiciliados<sup>615</sup>. Si bien la coerción extraeconómica era una práctica que utilizó la policía

---

<sup>610</sup> Reglamento de policía para el aseo, orden y seguridad de los pueblos de la Provincia, Canelones, Imprenta de la Provincia, 1827, artículo 37, p. 8.

<sup>611</sup> Intendencia de Policía, 27 de noviembre de 1839. A.G.N. Policía de Montevideo (1838-1839). Caja n° 16.

<sup>612</sup> *El Universal*; “Edicto de la Policía”, 11 de octubre, 1832, p. 3.

<sup>613</sup> Departamento de Policía, 9 de abril de 1852. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 15. Año 1852.

<sup>614</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja n° 885. Año 1836.

<sup>615</sup> Véase para la provincia de Buenos Aires, los trabajos de Oreste Carlos Cansanello; “Domiciliados y transeúntes en el proceso de formación estatal bonaerense (1820-1832)”, pp. 7-23. En: *Entrepasados*, n° 6,

hacia los sectores populares, la intervención policial tendió a impedir la movilidad laboral y garantizar el trabajo de los asalariados con respecto a sus patrones. La policía tuvo como objetivo asegurar que los peones cumplieran con lo estipulado por contrato y no abandonaran los saladeros y talleres. Era común que:

Los saladeristas tengan que suspender sus tareas por las faltas continuas de los peones, sufriendo con estas detenciones pérdidas de consideración. Frecuentemente sucede que el propietario de un establecimiento facilita a un peón cantidad de pesos a cuenta de sus salarios, y éste antes de satisfacer sale de aquel servicio, y deja a su patrón burlado, sin su trabajo y sin dinero; ofreciendo cuando más que pagará con el sueldo que gane en el nuevo establecimiento en que se conchabe.

En 1836, el jefe de policía, Juan Benito Blanco, propuso al ministro de gobierno, con el objetivo de garantizar la continuidad laboral de los asalariados y el cumplimiento hacia los saladeristas, que la policía oficiase de juez y de garantía de los contratos estipulados entre las partes. Argumentaba al respecto:

En el concepto del que firma formalizando contratos entre los dueños de los establecimientos y sus peones por un tiempo que ambos designen que aquellos se autoricen por el Teniente de Policía de la sección respectiva se conseguirá el fin que desea o al menos poner dique al procedimiento de los peones. También será esencial que ya puestos en práctica los contratos de que se ha hecho mención la policía sólo entienda en las desavenencias que sobre ellos se susciten, como inmediatamente encargada de extenderlos y vigilar su cumplimiento; consiguiéndose de este modo que no se compliquen las demandas en esta línea, no queden impunes las faltas de los contratantes ni ninguno de los artículos del contrato<sup>616</sup>.

Teniendo en cuenta un criterio económico, el control de la policía recayó, principalmente, sobre tres sectores de la población: los hombres sin ocupación, los negros libres y los esclavos. Así como existían guías que se entregaban a los propietarios de ganado, las había “ejemplares de papeletas de peones, de negros libres y de esclavos que se distribuirán como las guías rindiéndose cuenta de su inversión en la misma forma”<sup>617</sup>. Sin embargo, a los ojos de la policía, la distinción entre los vagos y los trabajadores no era

---

Buenos Aires, 1994 y *Justicia y penas en Buenos Aires. De los bandos de buen gobierno a la constitución nacional*. En: Gayol, S.; Kessler, G. (compiladores); *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, op. cit. Casagrande, A.; *Vagos, jueces y policías*, op. cit. Cfr. Alonso, F.; Barral, María E.; Fradkin, R. y Perri, G.; *Los vagos de la campaña bonaerense*, op. cit.

<sup>616</sup> Departamento de Policía, 22 de marzo de 1836. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja n° 883. Año 1836.

<sup>617</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Copiador de Notas (1835-1838). Libro n° 946. Circular n° 874 (1° de diciembre 1838).

evidente. El aspecto de ambos no los diferenciaba, de ahí la necesidad de la papeleta de conchabo y las medidas para controlar la itinerancia. El comisario del Cordón, Juan Jáuregui, señaló con notable precisión la función de la papeleta de conchabo: “como los vagos y viciosos no se distinguen por la cara, de los hombres de bien trabajadores, es preciso que éstos lleven consigo sus papeletas como está mandado por repetidas veces, y si ellos faltan a este deber y no se presentan como vagos no culpen a la policía por que los arresta, y los haga averiguar si están verdaderamente empleados”<sup>618</sup>.

Los patrones de los saladeros y chacras, y todos los individuos que tuviesen hombres asalariados, estaban obligados, según edicto policial de diciembre de 1831, a entregar una papeleta de conchabo a sus peones, lo que demostraba la sujeción a un patrón y a una actividad laboral<sup>619</sup>. El mismo edicto establecía que nadie podía recibir la referida constancia si trabajaba por menos de un mes. Si el peón era despedido, el patrón debía tomar, si podía, un recaudo fundamental: quitarle la papeleta. Además, estaba obligado a dar cuenta a la policía “del paradero o rumbo que tomase para evitar así la holgazanería”<sup>620</sup>. La obligación de poseer la papeleta de conchabo se fundamentaba para la policía en “una medida que tiende exclusivamente a que los hombres se hallen todos ocupados con utilidad pública”<sup>621</sup>.

---

<sup>618</sup> *El Universal*; “Correspondencia”, 12 de setiembre, 1833, p. 3.

<sup>619</sup> La papeleta de conchabo decía y especificaba lo siguiente:

“INTENDENCIA DE POLICÍA

Nº 118

El Capataz Dionisio Jayme natural de Córdoba de 40 años de edad, de estado soltero está conchabado en el Puesto del Cerro de D. Juan M<sup>a</sup>. Pérez y para que lo haga constar se le expide el presente que sólo servirá para el mes de la fecha.

Montevideo, 20 de noviembre de 1840.

Antuña

Continúa en el mes de la fecha

Dic. de 1840

Por Don Juan María Pérez

[Plácido de Lara]

[firma]”. (A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 866. Año 1840).

<sup>620</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Copiador de Notas (1835-1838). Libro nº 946. Circular nº 887 (5 de diciembre 1838).

<sup>621</sup> *Ibid.* Con respecto a la función económica de la papeleta de conchabo, la historiografía se encuentra dividida. Existe una postura historiográfica que entiende a este instrumento como un medio de coerción extraeconómico sobre el sector asalariado, donde el Estado disciplinaba a los sectores populares y otorgaba mano de obra a los hacendados (Eduardo Azcuy Ameghino, Ricardo Rodríguez Mola, Raúl Fradkin, Lucía Sala, Rosa Alonso Eloy, entre otros). Una visión diferente, que rechaza la función de coacción extraeconómica de la papeleta de conchabo y cuestiona su eficacia, es la del grupo de historiadores conformado por Juan Carlos Garavaglia, Jorge Gelman, Eduardo Míguez y Carlos Mayo, entre otros.

Los edictos policiales contra los vagos se sucedieron durante todo el siglo XIX y su objetivo principal, en el área rural del Departamento de Montevideo, era compeler a los sectores populares a estar sujetos al trabajo, poner fin a la itinerancia de determinados sectores sociales y combatir el mal ejemplo que ponía de manifiesto la vida de ociosidad. El jefe de policía, Luis Lamas, señalaba que:

El estado de ociosidad en que se encuentran algunas personas en esta capital; el no haberse presentado a la policía a su arribo a ella como está ordenado; el no conocerles ejercicio o arte que pueda proporcionarles subsistencia, y otros motivos que el jefe político tiene en vista, le mueven a tomar medidas activas para preservar la población de semejantes hombres, que siempre reunidos y propensos a ser conducidos a la maldad, son necesariamente perjudiciales en la sociedad<sup>622</sup>.

En la ciudad cosmopolita, Montevideo lo fue desde la creación del Estado Oriental, el vago era un personaje portador de un inminente peligro por su estilo de vida, sospechoso de un delito posible, aunque fuese un hecho aún no realizado. La vagancia fue asociada a la alteración del orden público y a una vida licenciosa no sujeta al trabajo. Decía al respecto Luis Lamas:

Dispuesto el jefe de policía que firma a contribuir con todos sus esfuerzos y del modo que crea conveniente a afianzar la seguridad pública, y que ésta no sea perturbada por los hombres vagos y mal entretenidos que puedan existir en este Departamento, y que ha pretexto de jornaleros o conchabados de establecimientos, viven sin ningún ejercicio conocido, bajo el amparo de otros individuos, que, seguramente no conceptúan el mal que resulta a la sociedad con la protección que les dispensan, y el desprecio con que se miran las precauciones de la policía (...) <sup>623</sup>

El vago era frecuentador, principalmente, de las pulperías, tanto urbanas como de extramuros y, además, asiduo jugador de los billares de los cafés, donde también concurrían niños y jóvenes.

Los Tenientes de Policía que firman ponen en conocimiento del señor jefe que han observado que en los parajes más públicos como cafés, fondas y posadas concurren porción de personas que no se les conocen ocupación alguna ni bienes que les proporcionen medios de subsistencia. Y como al cargo de los que firman está la tranquilidad y seguridad pública lo ponemos en conocimiento de Ud. advirtiéndole que nos es muy necesario el allanamiento de algunas casas sospechosas donde hay reuniones nocturnas<sup>624</sup>.

---

<sup>622</sup> *El Universal*; “Edicto de la Policía”, 11 de octubre, 1832, p. 3.

<sup>623</sup> *El Universal*; “Edicto de la Policía”, 5 de diciembre, 1831, p. 3.

<sup>624</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja n° 885. Año 1836.



El encarcelamiento por parte de la policía de los apostadores y de los parroquianos dependía del origen social y de la moralidad de los infractores. La policía, adoptaba, según los casos y la voluntad del comisario, una actitud subjetiva y paternalista. En una sola noche el jefe de policía, Luis Lamas, había logrado apresar a “52 negros entre libres y esclavos porque los encontró en varias pulperías después de las horas de costumbre”. A su discreción “ha soltado hoy algunos”, pero “otros existirán hasta mañana por corrección”<sup>625</sup>. Una tarde de domingo, la policía ingresó con sable en mano, en la cancha de bolos de Tomás Castillo donde se encontraban jugando varios esclavos. “Dos celadores (...) comenzaron a los palos con los negros que se hallaban adentro de la cancha”. Uno de los policías, “estando un negro encima de la pared, de un palo que le pegó le volteó en el suelo y éste fue el que se quebró una pierna”<sup>626</sup>. Diverso era el proceder de la policía cuando se enfrentaron a “6 individuos que se encontraron un poco ebrios y jugando a los naipes en una pulpería; como por las informaciones que se han tomado de aquellos resulta que no son de malas costumbres, se han puesto hoy mismo en libertad”<sup>627</sup>.

La vagancia era castigada de diversas formas. Distintos reglamentos policiales establecieron que era atribución de la policía aplicar la sanción. Una vez que el alcalde de barrio o comisario detenía a los individuos, “los pasará inmediatamente al gobierno quien los destinará al servicio de las armas en los regimientos de línea por el término de 6 años”. Los vagos eran examinados por el médico de policía, “y los que resulten inútiles para el servicio de las armas serán remitidos a los trabajos públicos por 4 meses”<sup>628</sup>. Las sanciones de este tenor continuaron aplicándose por la policía. El ministro de gobierno, en mayo de 1830, decretó que “siendo preciso aumentar la fuerza de Línea del Ejército se impartan las órdenes convenientes a fin de que por la policía se proceda a la aprehensión de todo vago y mal entretenido y después de su clasificación, según práctica, se pongan a disposición del 2º jefe del Estado Mayor General”<sup>629</sup>.

---

<sup>625</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 816. Carpeta: nº 3. Asunto: Departamento de Policía, f. 374. Año 1831.

<sup>626</sup> A.G.N. A.J. Diligencias obradas a consecuencia de haber atropellado la cancha de bolo, los celadores de Policía Felipe Carrasco y Ángel Rodríguez. Crimen 1º. Expediente nº 67. Año 1836.

<sup>627</sup> *El Universal*; “Departamento de Policía”, 1º de agosto, 1833, p. 2.

<sup>628</sup> Reglamento de policía para el aseo, orden y seguridad de los pueblos de la Provincia, op. cit., artículos 30 y 32, p. 7.

<sup>629</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja: nº 799. Carpeta: nº 2. Asunto: Ministerio de Guerra. Foja 31.

Otra de las penas aplicadas a los vagos fue el destierro de la ciudad. El juzgado del crimen estableció sentencia de “un año de destierro fuera de la ciudad” para el portugués José Evaristo, “por ser vago y de mala conducta”<sup>630</sup>.

Como se pasa a explicar a continuación, las medidas contra la vagancia y las formas de sociabilidad que las ambientaba (cafés, juegos de azar y pulperías) comenzaron a ser más estrictas a partir de fines de la década de 1850 y, particularmente, a partir del año 1860. En abril de 1860, el jefe de policía, Santiago Botana, prohibió “a las pulperías y demás casas de negocios donde se vendan bebidas espirituosas despachar éstas a personas que se estacionen con objeto de tomarlas en el mostrador”<sup>631</sup>. A los infractores se les aplicaba una multa de 4 pesos o prisión por 4 días. En caso de reincidir, la multa ascendía a 8 pesos o arresto de 8 días. Una nueva reincidencia, comportaba una multa de 25 pesos o cárcel por 15 días. Los comisarios y celadores eran los encargados de reprimir el expendio de bebidas alcohólicas y de aplicar las penas.

Como se analiza más adelante, la clasificación de quién era mendigo y quién vago se perfiló con mayor definición a partir de la prohibición de mendigar y de la apertura del Asilo de Mendigos en 1860. El sujeto vago se comenzó a definir no sólo como opuesto al trabajador, sino como potencial delincuente. El comisario Pedro Brito remitió preso a Roberto Rodríguez “por vago y sospechoso”. En el parte policial especificaba que “este individuo, señor jefe, no tiene ocupación de ninguna clase y sin embargo siempre anda con dinero y estos días ha estado llevando comida a su casa de la fonda la que pagaba en el acto”<sup>632</sup>.

Las medidas contra la vagancia se fueron endurecieron, principalmente, en paralelo a las transformaciones que se sucedieron en la economía agraria y en los cambios tecnológicos (alambrados) incorporados en las estancias a partir de la década de 1870. La ley del 15 de julio de 1882, dirigida principalmente a reprimir la vagancia en el medio rural, estableció que era el juez competente quien imponía las penas por la consumación del delito de vagancia. El artículo 2º especificaba que “serán declarados vagos los que no poseen bienes o rentas y siendo aptos para el trabajo no ejercen habitualmente profesión,

---

<sup>630</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja: n° 816. Carpeta: n° 2. Asunto: Departamento de Policía. Foja 217.

<sup>631</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Borradores de notas. Abril y mayo de 1860. Paquete 3.

<sup>632</sup> 4ª sección de policía, 6 de febrero de 1862. A.G.N. Policía de Montevideo. Comisarios remitiendo presos. Febrero 1862.

arte u oficio, ni tienen empleo, destino, industria, ocupación lícita o algún otro medio legítimo y conocido de subsistencia, con o sin domicilio fijo”. La ley incorporaba una novedad, y era el *hábito* de la inactividad o desocupación. La vagancia pasó a configurar un delito porque el individuo, hombre, tenía la voluntad e intención de no trabajar como forma de vida. La interpretación de la ley recaía en el ámbito judicial y la policía ya no aplicaba las sanciones como acontecía con anterioridad. A los individuos de nacionalidad uruguaya, se los penaba con la incorporación al ejército por uno, 2 o 3 años; si era extranjero, se lo desterraba o penaba con cárcel. Con respecto a los menores de edad, el artículo 14 establecía que se entregarían a los padres o tutores, siempre y cuando los menores fuesen reclamados. Sin embargo, si esos jóvenes reincidían, serían destinados a la Escuela de Artes y Oficios<sup>633</sup>.

En la práctica cotidiana era la policía la encargada de aplicar la ley sobre la vagancia y era, también, la que discernía si tal o cual persona se encontraba bajo la categoría de vago. El Digesto de la Policía de la Capital de 1887 facultaba a la policía para detener “a los que reuniendo las condiciones que determina la ley para que un individuo sea declarado vago” los sorprenda la policía en estado de embriaguez, jugando por interés en pulperías, cafés y bares, ocasionando desórdenes en las casas de tolerancia, durmiendo en las calles o plazas públicas<sup>634</sup>. Los mendigos, también, eran capturados por la policía. Una vez detenido, era examinado por el médico de la comisaría de sección. Si el médico lo declaraba como “inhábil para el trabajo”, era conducido “por la fuerza al Asilo de Mendigos”<sup>635</sup>.

Hacia fines de la década de 1910, estas medidas para combatir la vagancia fueron reputadas como anacrónicas. Especialmente, la pena que establecía la ley de vagancia de 1882, la incorporación al ejército, fue rechazada por los ministros de guerra y marina. En mayo de 1918, el ministro entendía que “lo que es absurdo desde cualquier punto de vista que se aprecie, es que se destina al servicio de las armas a los ciudadanos declarados vagos por juez competente”. Tácitamente, argumentaba, el Código Militar de 1884 había derogado esa disposición de la ley de vagos, puesto que el artículo 8º del código decía “que

---

<sup>633</sup> “Ley n° 1582. VAGANCIA. Definición, procedimiento, jurisdicción y sanciones”, p. 342. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 1, op. cit.

<sup>634</sup> Digesto de la Policía de la Capital, op. cit., p. 34.

<sup>635</sup> Ibid.

el ingreso al Ejército, sólo podrá verificarse por simple soldado o alumno de la Escuela Militar y el art. 9º prescribe que el Ejército se recluta entre hombres voluntarios o contratados y no forzados a servir en virtud de una sentencia judicial”. Terminaba argumentando el ministro que “la sociedad nada gana con que se destinen los vagos al servicio de las armas, porque en lugar de tener por guardianes del orden público (...) a soldados honrados, tendrán a presidiarios, a hombres sin moralidad”<sup>636</sup>.

La policía consideró inútil, para el siglo XX, la ley de vagancia de 1882. La incorporación al ejército, como pena correccional, había sido concebida para la población rural reacia a la adaptación al proceso de modernización de la economía agraria del último cuarto del siglo XIX. La medida era inaplicable, 30 años después, para la vida urbana, donde fueron adquiriendo forma conceptos como “estado de peligrosidad” y “defensa social”. Los nuevos personajes, eminentemente urbanos, que la policía debía combatir eran aquellos que vivían en la frontera del delito y en la “mala vida”. “Hoy la cuestión es otra”, escribía el jefe de policía Juan Carlos Gómez Folle, “proxenetismo, depravación, alcaloidismo, terrorismo, asociaciones ilícitas, etc., y podrían agregarse los mendigos todos, los denominados *bichicomos* y *cirujas* hasta donde estos últimos puedan ser corregidos. Ninguno de los establecimientos actuales, llena sus fines a los efectos de la readaptación”<sup>637</sup>.

Como se analiza en el capítulo siguiente, la policía dirigió su atención, particularmente, hacia una porción del mundo urbano que había adoptado como forma de vida y de medrar, actividades fronterizas con el delito o en connivencia con la delincuencia. Allí se encontraban vagabundos urbanos, menores abandonados que aún no habían caído en el delito, jugadores y quinieleros, prostitutas, proxenetas, toxicómanos, entre una variada gama de personajes centrales en la agenda policial.

## 6.2 Policía y registro de los sectores trabajadores

A partir de la década de 1850, la policía comenzó a perfeccionar los criterios para clasificar a los individuos con el objetivo de poseer un conocimiento sobre la población

---

<sup>636</sup> Citado por Gómez Folle, J. C.; *Ley de vagancia, mendicidad, estados afines y medidas de seguridad*, Montevideo, Dirección General de Institutos Penales, MCMXLII, p. 50.

<sup>637</sup> Ibid, p. 88.

ocupada laboralmente e identificar a posibles individuos que, empleados como peones o sirvientes, podían inclinarse por el delito o el robo. El jefe de policía estableció el 12 de octubre de 1852 que en la Oficina Central de Policía “se llevará un registro en donde se anotarán todas las personas de ambos sexos bien sean blancas, pardas o morenas, que están a sueldo o salario en clase de criados o sirvientes; expresándose el nombre, patria, edad estado, color y casa en que habite independientemente o en la que esté a sueldo o salario”<sup>638</sup>. El registro, también, era obligatorio para los habitantes de las viviendas populares. El propietario o encargado de conventillos “prestará a la policía (...) una relación de las personas que habitan en dichas casas”. En agosto de 1859, el jefe de policía ordenó que los comisarios de sección tomaran un registro de todas las casas de conventillos que existen y “el nombre, color, nacionalidad, profesión o ejercicio a que sus habitantes se contraigan”. Agregaba que, “para comprobar mejor” si trabajaban o el oficio que ejercían, el comisario de sección “demandará a los que considere dudosos un certificado del teniente alcalde de la manzana a fin de que los datos que me haga llegar en cumplimiento de su deber (....) no dejen lugar a duda alguna”<sup>639</sup>.

Los empleados y sirvientes debían presentarse en el Departamento de Policía con un certificado entregado por el patrón o “principal representante de la casa en donde esté”, donde demostraba la clase de ejercicio o labor que realizaban. El certificado debía ser verificado por el teniente alcalde respectivo con un “cónstame”. Luego, obtendría “una papeleta gratis de la policía que sirve de constancia”, con la obligación de presentarla “al particular de quien dependan (...) sin cuyo requisito no podrán conservarse en el salario”. La policía tenía la potestad de exigir la papeleta, tanto al sirviente como al patrón. Éste tenía la obligación de especificar a la policía el motivo de despido o de cambio de trabajo, “pues que esa misma papeleta se le exigirá tanto por la autoridad, como por los mismos particulares, en los casos oportunos”. El patrón, “para salvar su responsabilidad”, estaba obligado a comunicar a la policía el despido o cambio de trabajo del empleado<sup>640</sup>.

Las penas sobre la población asalariada con malos hábitos eran aplicadas por la policía. Las mujeres, en casos de “embriaguez, relajación u otras circunstancias o defectos”,

---

<sup>638</sup> Departamento de Policía, 12 de octubre de 1852. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 13. Año 1852.

<sup>639</sup> Policía del Departamento. Circular, 2 de agosto de 1859. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 5. Año 1859.

<sup>640</sup> Ibid.

“serán depositadas”, “en el Hospital de Caridad por vía de corrección” y si no hubiese local, “por un tiempo determinado”, serían depositadas en la Casa Central de Policía, “en donde por igual motivo se depositarán los sirvientes varones”<sup>641</sup>.

El anterior edicto, con varias modificaciones más exigentes hacia la población asalariada, lo volvió a publicar el jefe de policía, Santiago Botana, el 1º de julio de 1860. En el mismo, se incorporó en el artículo 5, un resguardo para la policía. Este afirmaba que “la policía no permitirá ninguna queja que ponga un patrón contra un conchabado de uno u otro sexo que hubiese tomado sin tener libreta o con mala nota en ella”<sup>642</sup>. Sin embargo, en 1862, el jefe de policía, introdujo un artículo 9º por el cual se establecía una multa de 4 pesos para los sirvientes que no se inscribieran en el registro de la policía. El argumento del jefe de policía consistía en que constaba la existencia “de 5 a 6 mil sirvientes que existen en el Departamento de la Capital”, pero que “sólo se han inscripto en el registro como 2 mil solamente”<sup>643</sup>. Para hacer efectivo el registro, Santiago Botana introdujo una multa de 4 pesos para los remisos a la inscripción.

En este sentido, la policía comenzó a llevar, a partir de la década de 1850, y con más exigencia a partir de 1860, un registro de los empleados dependientes de comercios (mozos de cuerda, peones, trabajadores de talleres) pero, fundamentalmente, del servicio doméstico. La “papeleta de conchabo”, librada y firmada por el patrón, pero que portaban, también, los niños y jóvenes decía, por ejemplo, que: “El abajo firmado certifico que Ignacia Marinos de nación Oriental color Morena y de buena conducta está conchabada en mi casa 1º de Mayo nº 166 y para que conste en dónde convenga requerido doy el presente certificado en Montevideo a los 20 de Julio de 1860”. Más abajo, y bien visible, en orden vertical, se especificaba la filiación de la niña: “Oriental/10 años/Morena/1º de Mayo 166”<sup>644</sup>.

Estas potestades judiciales que se atribuyó la policía en cuanto a la ejecución de penas y multas llevaron a que se entablaran numerosos conflictos con el Poder Ejecutivo y, particularmente, con la justicia. A pesar de algunas discrepancias, el gobierno y el fiscal se mostraron aquiescentes ante las mayores exigencias de la policía por ejercer un control

---

<sup>641</sup> Ibid.

<sup>642</sup> Departamento de Policía, 1º de julio de 1860. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 10. Año 1860.

<sup>643</sup> Carta del Ministro Antonio M. Pérez al Jefe de Policía de la Capital, Santiago Botana, 14 de julio de 1862. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 9. Año 1862

<sup>644</sup> Papeleta nº 356. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 6. Año 1860.

sobre la población asalariada. El fiscal Eustaquio Tomé, en junio de 1862, se pronunció a favor de las multas para aquellos sirvientes remisos a inscribirse en el registro policial, pero objetando que 4 pesos era un monto excesivo y que debía reducirse a un peso. Aunque especificó que: “es indispensable la aplicación de penas pecuniarias o corporales a los que infringen las disposiciones policiales, esas penas que no tienen otro carácter que el de correccionales o disciplinarias, no importan otra cosa que el ejercicio de la potestad coercitiva de que pueden hacer uso V. E. o sus delegados para exigir la fiel observancia de sus actos”<sup>645</sup>.

Un ramo de las “profesiones peligrosas” para las autoridades policiales fue, particularmente, el de los changadores. Los “changadores”, peones que se dedicaban a la carga y descarga en el puerto, y al traslado de mercancías y objetos por la ciudad, debían “pertenecer a una cuadrilla bajo la dirección de un capataz”, quien estaba obligado a confeccionar una lista de sus trabajadores para presentarla a la policía. A los changadores se los reconocía porque llevaban colgada una medalla, “de la boca de la camiseta en el costado izquierdo”, en la cual se señalaba el número de cuadrilla a la cual pertenecían. Aquel peón que no estaba identificado con la medalla y con una cuadrilla era “clasificado como intruso, incapaz de confianza pública”<sup>646</sup>.

Un edicto policial del 17 de agosto de 1848 estableció una serie de multas y penas para los changadores infractores. Dos pesos de multa para los que proferieran palabras obscenas, un peso para quien se presentara ebrio a trabajar (las multa iban hasta los \$25 en caso de reincidencia); expulsión del oficio de changadores para quien cometiese robo de la mercancía, amén de la responsabilidad penal; y \$25 de multa o un mes de prisión para quien ejerciera el oficio de changador sin estar inscripto en el registro. Si reincidía sin permisos se lo castigaba con dos meses de prisión y la tercera vez sería declarado “vago y castigado como tal”<sup>647</sup>.

Sobre los changadores, que según la policía, “deben de merecer la confianza pública y del comercio”, se fueron ajustando los controles. A partir de 1853, se les exigió inscribirse en el Departamento de Policía a quienes se les entregaba la papeleta respectiva

---

<sup>645</sup> Ibid.

<sup>646</sup> Intendencia de Policía, 27 de noviembre de 1839. A.G.N. Policía de Montevideo (1838-1839). Caja n° 16.

<sup>647</sup> Jefatura Política y de Policía del Departamento de la Capital, 7 de noviembre de 1862. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 2. Año 1863.

con una chapa que “deberá llevar el changador pendiente del cuello”. “Ese conocimiento importa al particular o comerciantes para saber la persona en quien deposita cualquier artículo que tenga que conducir”<sup>648</sup>.

En la papeleta de changador figuraba las señas particulares del empleado (nacionalidad, edad, estado, color y domicilio), el nombre de su capataz y a continuación: “el individuo Francisco Piñeiro quedó matriculado con el núm. 177 en el Registro de Peones Changadores que lleva esta Jefatura, el cual ha satisfecho UN PATACÓN por esta papeleta y chapa que le corresponde al semestre que se cumple el 7 de mayo de 1863. Montevideo, Noviembre 7 de 1862. Firma del comisario. Firma del jefe de policía”<sup>649</sup>.

Los changadores, como los empleados del servicio doméstico, se constituyeron en los oficios que, al dedicarse al transporte de mercancía y equipajes, y al tener acceso a comercios e ingreso a las casas particulares, cayeron bajo la sospecha de la policía. También, el servicio de los changadores era la mejor oportunidad que se presentaba a los “ladrones de profesión”, para observar y vigilar el ingreso y salida de las casas y comercio. “Disfrazados con el traje de changadores” y “amparados en la confianza que él inspira, efectúan más fácilmente sus ataques a la propiedad, pues se concibe que a nadie llame la atención ver a un changador parado en una acera”<sup>650</sup>.

El 3 de marzo de 1876, el jefe de policía, Juan P. Goyeneche presentó un riguroso reglamento para registrar, controlar y fiscalizar la actividad del gremio, en el cual se exigía al trabajador una fianza pecuniaria de \$500 de modo de garantizar los objetos y cargas transportadas<sup>651</sup>. El gobierno, de acuerdo a la vista del fiscal, rechazó la aprobación del reglamento. El fiscal Juan José Segundo entendía que el reglamento afectaba “hondamente el libre ejercicio de un derecho individual, declarado y garantido por nuestro Código Político” y otorgaba un poder de penalidad y de sanciones a la policía, atribuciones que eran propias de la administración de justicia<sup>652</sup>.

En 1880, un nuevo jefe de policía, Ventura Silveira, atendiendo a las observaciones del fiscal, depuró el anterior reglamento de “aquellos defectos”, para que no afectara “el

---

<sup>648</sup> Departamento de Policía, 12 de enero de 1853. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 1. Año 1853.

<sup>649</sup> Jefatura Política y de Policía del Departamento de la Capital, 7 de noviembre de 1862. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 2. Año 1863.

<sup>650</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1880, op. cit, pp. 28-29.

<sup>651</sup> Reglamento del gremio de changadores. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Año 1876.

<sup>652</sup> Ibid.



libre ejercicio de una industria, pues que solo se concreta a aquellas disposiciones más necesarias para garantizar el comercio y a la población en general”<sup>653</sup>. Otra reglamentación policial se hizo efectiva para los changadores que prestaban servicios en los muelles de desembarque del puerto de Montevideo. Previa vista fiscal, el gobierno aprobó el 7 de abril de 1888, el registro para el gremio.

En 1905, el jefe de policía, Juan Bernassa y Jerez, redactó un minucioso reglamento para los menores changadores que prestaban sus servicios en las ferias dominicales. La ausencia de un registro daba lugar, entendía el jefe de policía, “a innumerables robos, efectuados por los menores que acuden a la dicha feria y cuyos servicios son solicitados por personas que allí hacen sus compras”. La inscripción y fiscalización policial de los niños trabajadores, también, funcionaría, según Bernassa y Jerez, como herramienta disuasiva y preventiva “que alejará de un sitio que se presta a fáciles tentativas a muchos menores inclinados a la delincuencia”<sup>654</sup>.

### 6.3 Policía y mendicidad

Si bien la vagancia y la mendicidad no eran un delito en sí mismos, la conducta y la forma de vida de estas personas configuraban un estado de peligrosidad por su potencial amenaza al orden social y, por lo tanto, la policía y el Estado los sujetaron a determinadas medidas de seguridad.

Tradicionalmente, los pobres eran asistidos por el Hospital de Caridad fundado por la Cofradía y Hermandad de San José y la Caridad entre 1787 y 1789<sup>655</sup>. En la etapa posterior a la creación del Estado (1830), el hospital tuvo fines muy amplios y variados. Hospedaba a enfermos de todas las edades, recibía a los niños expósitos y los educaba en oficios manuales, alojaba a pobres y albergaba a dementes. A partir de la década de 1860 se crearon y separaron del antiguo hospital, instituciones especializadas para asistir (y controlar) a pobres, a madres solteras, niños abandonados, enfermos crónicos y locos, que antes convivían en el mismo establecimiento de manera indiferenciada.

---

<sup>653</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1880, op. cit., p. 30.

<sup>654</sup> Bernassa y Jerez, J.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1903 a 1906*, op. cit., p. 316.

<sup>655</sup> Bianchi, Diana; *La Ilustración española y la pobreza. Debates metropolitanos y realidades coloniales*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2001, pp. 235 y ss. y pp. 263 y ss.

La policía y la Junta Económico-Administrativa fueron las encargadas de combatir la mendicidad y, fundamentalmente, identificar y distinguir a los verdaderos pobres de aquellos que simulaban pobreza. Los falsos pobres, perfectamente, podían trabajar. Aunque, el médico de policía, Gabriel Mendoza, agregó otro motivo, no necesariamente vinculado con lo económico. Señaló que los mendigos “por su aspecto y conservaciones, más bien excitaban la indignación del observador, que conmovían su compasión”<sup>656</sup>.

La policía comenzó, a partir de febrero de 1852, a “examinar las personas que a título de mendigos se ocupan en implorar la caridad pública”, “notándose que en mucha parte de ellas, se encuentran personas de ambos sexos que por su buen estado de salud y robustez, pueden, sin abandonarse, emplearse en algún trabajo u ocupación que le produzca los medios de recursos de subsistencia”. Por tanto, estableció que a partir del 28 de febrero, las personas “que por defectos físicos u otra legal circunstancia esté impedida de trabajar”, debían someterse a un examen médico en el Departamento de Policía, para obtener una “tablilla” con el sello de la policía, “expresándose en ella merecer la Caridad Pública”. La tablilla la llevarían “pendiente del cuello”. Sin esta habilitación para mendigar, “no deberá ser considerado en tal estado”<sup>657</sup>.

En junio de 1852, el médico de policía, señalaba que eran 77 las personas que poseían el permiso para mendigar, aunque “quizás se cuente alguna más, pero fácilmente se remediaría el abuso haciendo encargo especial a los dependientes de Policía que detengan al individuo que sea observado pidiendo limosna sin llevar a la vista de todos su correspondiente licencia”. El médico especificaba que eran 50 hombres (21 blancos de más de 60 años, y 29 “de color” de más de 21 años) y 27 mujeres (10 blancas de más de 8 años, y 27 “de color” de más de 11 años)<sup>658</sup>.

La Junta Económico-Administrativa, desde noviembre de 1858, comenzó a plantear al gobierno la necesidad de crear un “asilo de mendigos, ciegos y dementes” en el edificio del Colegio de la Unión<sup>659</sup>. El 28 de noviembre del referido año, el gobierno permitió, por

---

<sup>656</sup> Carta el médico de policía, Gabriel Mendoza, al jefe político y de policía, Miguel Solsona, 7 de junio de 1852. A.G.N. Policía de Montevideo. Año 1852.

<sup>657</sup> Carta del jefe de policía, Miguel Solsona, 11 de febrero de 1852. A.G.N. Ministerio del Interior. Policía de Montevideo. Paquete 2. Año 1852.

<sup>658</sup> Carta el médico de policía, Gabriel Mendoza, al jefe político y de policía, Miguel Solsona, 7 de junio de 1852. A.G.N. Policía de Montevideo. Año 1852.

<sup>659</sup> Carta del ministro de Gobierno, Antonio Díaz, al jefe político de la Capital, Luis de Herrera. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 3. Año 1858.

decreto, que el asilo se instalara en la parte Norte del Colegio de la Unión, “prohibiéndose la mendicidad pública”<sup>660</sup>. El asilo fue puesto bajo la dirección de la Junta que lo administró por comisiones nombradas por la propia corporación.

El 19 de agosto de 1860 se inauguró el Asilo de Mendigos, con sede en el Colegio de la villa de la Unión (actual Hospital Pasteur) y, al mismo tiempo, el jefe de policía, Santiago Botana, ordenaba en agosto del mismo año que “estando establecido el asilo de mendigos (...) queda prohibida la mendicidad pública desde esta fecha. Los que infrinjan esta disposición serán conducidos al Asilo por la fuerza de la policía”<sup>661</sup>. A su vez, los individuos que se encontraran mendigando y que resultasen válidos para el trabajo, serían considerados vagos y remitidos por la policía a la justicia. Si fuesen mujeres que pueden trabajar “se remitirán al Asilo o al Hospital para el servicio que se les imponga”<sup>662</sup>. “Las únicas enfermedades que obstan a la entrada o permanencia en el asilo, son las contagiosas o asquerosas”<sup>663</sup>.

A partir de la prohibición de mendigar y con la creación del Asilo de Mendigos, la categoría de vago se definió con mayor claridad y se convirtió en una figura delictiva. El ministro de gobierno, Eduardo Acevedo Maturana, precisó que los individuos que apresara la policía mendigando en la calle daba lugar a ser conducidos al asilo y “que la clasificación en tal caso resultará del mismo hecho de mendigar, sin perjuicio de que los que resulten válidos, sean considerados vagos y puestos a disposición de juez competente”<sup>664</sup>.

Sin embargo, la policía consideró legalmente dificultosas y sin resultados efectivos las medidas contra la mendicidad y la vagancia. A partir del Código Penal de 1889, la mendicidad se constituyó como una falta “contra la moral y las buenas costumbres” y era castigada con multas que iban de 4 a 40 pesos o prisión equivalente<sup>665</sup>. Una vez recogido de la calle, el mendigo, declarado como inhábil para el trabajo por el médico, era enviado al Asilo de Mendigos. Pero este “medio de corrección” era ineficaz, sostenía el jefe de policía,

---

<sup>660</sup> Ibid.

<sup>661</sup> Departamento de Policía. Edicto del 22 de agosto de 1860. A.G.N. Policía de Montevideo. Agosto de 1860. Paquete 3. Año 1860.

<sup>662</sup> Ibid.

<sup>663</sup> Ministerio de Gobierno, 27 de julio de 1860. A.G.N. Policía de Montevideo. Ministerio de Gobierno. Julio y Agosto 1861. Paquete 7. Año 1861.

<sup>664</sup> Ibid.

<sup>665</sup> Sección III, art. 496, inc. 5ª: “El que se dedicare a mendigar públicamente, sin estar inhabilitado para el trabajo por causa de invalidez, enfermedad o vejez, o en lugares donde haya establecimientos destinados a asilar o socorrer a los mendigos”. Código Penal y Código de Instrucción Criminal, op. cit., pp. 125-126.

Juan P. Goyeneche como los sucesivos jefes de policía, porque el “establecimiento es al parecer insuficiente para contener el número de menesterosos que alberga; pues no siempre puede admitir los que se le envían y en muchos casos aplazan su admisión”. Al ser rechazados, la policía “se ve obligada a mantener los mendigos por algún tiempo hasta que la Comisión avisa que hay local para recibirlos o bien darles libertad (....) lo que da motivo a que frecuentemente se encuentren por las calles por más que la policía los persiga”<sup>666</sup>.

El mismo jefe de policía, Juan P. Goyeneche, constataba que la mendicidad pública se había convertido en una industria lucrativa para “una falange de ociosos”. Como ejemplo demostrativo refería que en año 1876, la policía había apresado a 129 personas por ejercer la caridad pública y de éstos se enviaron al Asilo 36. Los restantes 93, “con suficientes aptitudes para trabajar” han tomado “por negocio la mendicidad”. Lo novedoso a destacar en el discurso policial, era la aparición de la noción de una categoría de personas, donde la práctica de la mendicidad “les permite vivir sin trabajar y hasta reunir cantidades importantes de dinero”<sup>667</sup>.

La práctica habitual de la policía consistía en apresar a las personas que vivían de la mendicidad en las calles y plazas. Una vez reconocidos por el médico de policía como hábiles para el trabajo, si no eran reincidentes, se los ponía en libertad, previa amonestación policial. En caso de reincidir, eran remitidos al juez de paz. Aquellos que no tenían capacidad para el trabajo, la policía, previa autorización de la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia Pública, eran enviados al Asilo de Mendigos. Sin embargo, era frecuente que la dirección del Asilo no admitiera a los mendigos remitidos debido a la imposibilidad de alojarlos por falta de espacio y por la “aglomeración antihigiénica de individuos en las condiciones más deplorables”. A su vez, el director del Asilo aprovechó la oportunidad para recordarle al jefe de policía que “usted debe recordar que el cólera se desarrolló en el Asilo de Mendigos, por la aglomeración, coincidiendo su aparición con una remesa que hizo la policía”<sup>668</sup>.

En el mes de diciembre de 1893, señalaba el jefe de policía, Eugenio C. Abella, “se recogieron de la vía pública más de 50 mendigos, de los cuales no se ha podido colocar uno

---

<sup>666</sup> Jefatura de Policía. Carta del jefe de policía, Juan P. Goyeneche, al ministro de gobierno, José M<sup>a</sup> Montero. A.G.N. Jefatura Política de Montevideo. Junio 1877. Caja n° 1. Año 1877.

<sup>667</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente año 1876, op. cit. pp. 13-14.

<sup>668</sup> A.G.N. Jefatura de Montevideo. Jefatura Política de la Capital. Diciembre de 1893. Carpeta n° 1273. Año 1893.

solo en el Asilo respectivo, y desde esa fecha los mendigos transitan libremente y viven de su mendicidad”. La policía, frente a “ese espectáculo de la mendicidad en las calles y plazas”, tenía “que permanecer en inacción contra ellos”. Ante el reclamo del jefe de policía, se pronunció el director de la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia Pública, Juan D. Jackson, quien, entre varios argumentos, volvió a insistir en la existencia de individuos que pretendía vivir sin trabajar. En su mayoría eran inmigrantes, que a pesar de tener condiciones para el trabajo, “por hábitos de vagancia, y aún con el afán de pasar la vida en la mayor holganza o predispuestos al vicio y a la criminalidad consiguiente, sólo se dedican a implorar la caridad en las vías públicas o en buscar refugio en los Asilos destinados al socorro de los verdaderos necesitados”. El Asilo albergaba a 350 asilados y a 60 provisorios, y según el fiscal que terció en el conflicto, el Estado no debía beneficiar a los inmigrantes “que han elegido este país para ejercer su holgazanería”. La vista fiscal finalizaba definiendo los objetivos de la policía en el asunto de la vagancia y mendicidad: “la autoridad policial, por su organización y elementos de que dispone es la más aparente para la clasificación de los que verdaderamente sean dignos de socorro, así como de la fiscalización de los fingidos pordioseros”<sup>669</sup>.

#### **6.4 Locos, furiosos y dementes en el espacio urbano**

Los “locos”, “dementes” y “furiosos” —estas fueron las expresiones que utilizó la policía—, al igual que los mendigos, vagabundos y menores, fueron unos personajes sociales que si bien no habían infringido la ley, ni cometido delito alguno, estuvieron bajo la órbita policía y, posteriormente, judicial y médica. Por fuera del ámbito privado y familiar, el alienado hacía presente su locura, peligrosa o no, en el espacio público. De ahí el interés de la policía por este tipo de personas que alteraban la normalidad ciudadana. Aquí nos interesa tratar no al demente criminal, sino a los locos que pululaban y erraban por el espacio urbano. Antes del Código Civil de 1868 y de la codificación del derecho penal, que van a fijar los procedimientos de incapacidad e internación, la policía tuvo amplias facultades para retirar y colocar a los locos. Todavía no se había planteado el problema judicial de la privación de la libertad individual de personas que no habían cometido ningún

---

<sup>669</sup> Ibid.

delito, pero que sin embargo, con su condición mental constituían un posible peligro para sí y para el resto de la sociedad<sup>670</sup>.

El Asilo de Dementes se había inaugurado en 1860 con el ingreso de 28 locos. Para el año 1876, el jefe de policía, Juan P. Goyeneche, refería en su memoria anual que habían ingresado como presos por “infracciones policiales” 139 dementes, una cifra considerable si la comparamos con los ingresos policiales más corrientes, como “desacato a la autoridad”, que sumaban 116 arrestados o, por ebriedad, que alcanzaba los 194 detenidos<sup>671</sup>. Desde julio de 1896 a junio de 1896, la policía envió al Manicomio Nacional a 147 dementes<sup>672</sup>. Hacia el final del período histórico estudiado, entre 1907 y 1910, la policía había detenido en la Cárcel Central a 643 dementes, 417 hombres y 226 mujeres<sup>673</sup>.

Las obras que han abordado el tema de la locura y el crimen no repararon en que fue la policía la agencia estatal que estaba en contacto inmediato con los locos que alborotaban en el espacio público y, por ende, se convirtieron en un tema de orden urbano<sup>674</sup>. Los locos que andaban sueltos por la calles de Montevideo, carecían de familia o si la poseían, escapaba a su control, generalmente vivían de la mendicidad y erraban por las calles y, en el peor de los casos, cometían violencia contra otros ciudadanos.

Como los otros personajes urbanos (mendigos, vagos, menores), eran proclives a alterar la convivencia ciudadana, cuando no lo violentaba “haciendo labores con su locura”. Por esto, a mediados del siglo XIX, los vecinos de la ciudad le solicitaban al jefe de policía “recoger a los dementes y evitar a la sociedad, no sólo el espectáculo de un semejante que por su descompostura ofende la decencia pública, sino también las consecuencias funestas que causa con su locura”<sup>675</sup>.

---

<sup>670</sup> Cfr. Castel, Robert; *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, Madrid, Las Ediciones de la Piqueta, 1980, pp. 197 y ss.

<sup>671</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1876, op. cit. Anexo N° 12.

<sup>672</sup> Sánchez, G.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía*, op. cit. Anexos estadísticos, p. LXIII.

<sup>673</sup> West, G.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía*, op. cit., p. 360.

<sup>674</sup> Barrán, J. P. aborda la relación entre psiquiatría y enfermedad mental en el capítulo IV: *El combate contra la locura y la construcción de la norma(lidad)* de la obra *Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecientos. Tomo 3. La invención del cuerpo*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1995. Vezzetti, Hugo; *La locura en la Argentina*, Buenos Aires, Folios Ediciones, 1983. Pita, Valeria Silvina; *La casa de las locas. Una historia social del Hospital de Mujeres Dementes: Buenos Aires, 1852-1890*, Rosario, Prohistoria, 2012. Sozzo, Máximo; *Locura y crimen. Nacimiento de la intersección entre los dispositivos penal y psiquiátrico*, Buenos Aires, Ediciones Didot, 2015.

<sup>675</sup> *El Constitucional*; “Correspondencia”, 3 de abril, 1843, p. 3

Hasta la codificación del derecho penal a durante la década de 1880, la policía tenía amplias prerrogativas sobre el retiro de los locos y quedaba bajo su voluntad la colocación y destino de los mismos. Ni la administración de justicia ni los médicos interfirieron en las prácticas policiales, porque en definitiva, más que la curación del demente, lo que buscaba la policía era la salvaguarda del orden público. Los locos eran retirados de la calle, para luego ser remitidos a la cárcel del Departamento de Policía. Con anterioridad a la creación del Asilo de Dementes en 1860, la policía les dio un destino diverso a los locos. La práctica de la policía fue cambiante, cuando no, incierta. Eran enviados, según decisión policial o judicial, a realizar trabajos públicos o a diferentes instituciones de encierro, que podían ser la cárcel pública de la policía, el Hospital de Caridad y, luego de inaugurado, el Asilo de Dementes.

Los locos eran detenidos por su mera condición mental. En caso de ser detenidos por la policía, en los partes el comisario expresaba que la “causa” de la detención era por “demente”, sin especificar ni realizar observaciones al respecto. Por ejemplo, el jefe de policía, Luis Lamas, comunicaba al ministerio de gobierno que “en la noche anterior ha sido arrestado un paisano por estar loco, otro de la misma clase, por andar con un cuchillo, un extranjero por ebrio”<sup>676</sup>. Juan Benito Blanco, jefe de policía, le escribía al ministro de gobierno, que “participa al Superior Gobierno que ha sido arrestado por la 1ª Sección del Departamento el individuo Antonio Jodoyt por andar en camisa por las calles y ser demente”<sup>677</sup>. También, en julio de 1834, Luis Lamas, había remitido preso a “un extranjero loco nombrado Juan Paxareti que continuamente se halla en las calles de la capital, llamando la atención con sus continuos gritos, dirigiéndose muchas veces con insultos a determinadas personas”. La policía lo mandó “conducir a este Departamento, y después de una resistencia notable” contra los celadores que intentaban someterlo, “fue indispensable que el comisario encargado de traerlo tomase una astilla de leña y le diese un palo, con lo que consiguió reducirlo a que se diese preso y se halla en este Departamento”<sup>678</sup>.

El mismo jefe de policía, en una carta elevada al gobierno, daba cuenta de la condición mental de José Antonio Casulo, detenido en varias ocasiones por la policía. La

---

<sup>676</sup> Departamento de Policía, 30 de setiembre de 1834. A.G.N. Policía de Montevideo (1834). Caja nº 2.

<sup>677</sup> Policía del Departamento, 24 de noviembre de 1836. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 890.

<sup>678</sup> Departamento de Policía, 5 de julio de 1834. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja: 858. Carpeta: 6. Asunto: Departamento de Policía, fojas 268-268v.

carta decía que eran “infinitas las veces que el jefe que firma ha llamado a José Antonio Casulo a su oficina para hacerle entender que debe ocuparse en algún trabajo y no andar de vago y malentretenido”. A pesar de las reconvenciones morales que le hacía la autoridad en tono paternal, el demente “siempre se burla impunemente de las disposiciones de la policía”. El jefe político agregó que “no es posible tolerar semejante hombre en la ciudad, sin que su presencia sirva de terror a los que lo conocen”. Su condición mental y moral le hacían “incapaz de existir en la sociedad, y que esta sea indiferente al sobresalto que causa verlo en las calles de la capital”<sup>679</sup>.

Antes de la creación del Asilo de Dementes (1860), la policía destinó a los locos presos en la cárcel a cumplir trabajos forzosos o tareas de carácter municipal. Fue común que los locos fuesen utilizados por la policía como mano de obra en los trabajos públicos o en la limpieza de la ciudad. En el parte policial de 3 de julio de 1854, anotaba “el Comisario del Mercado” que “remite al celador Emilio Núñez que dio de golpes a uno de los dementes que se ocupan para la limpieza”<sup>680</sup>. El celador José Acevedo “que estaba custodiando los presos, declara que en efecto el negro loco los atropelló, porque le mandaban trabajar”<sup>681</sup>.

Si no habían cometido delitos o crímenes, la institución que mejor se acomodó, no sin resistencias, a la condición de la demencia, fue el Hospital de Caridad. El juez del crimen, Juan J. Alsina, escribía en mayo de 1830 que “hallándose en la cárcel cuatro hombres locos, (...) y teniendo presente que no han delinquido”, los remitió “al Hospital de Caridad como único paraje que aquí se presta para tenerlos y por ser aquella casa del público para toda clase de dolencias”. Sin embargo, “el encargado del Hospital refiriéndose a órdenes de la Hermandad no ha querido recibirlos protestando falta de comodidad”<sup>682</sup>. En otra carta, el Hermano de la Caridad, le reiteraba al juez del crimen “que en el Hospital no hay donde acomodarlos y si no pueden permanecer en la cárcel (que es increíble) podrían tal vez estar asegurados en la Ciudadela o casa de policía, y ser mantenidos del mismo

---

<sup>679</sup> Departamento de Policía, 23 de julio de 1834. A.G.N. Policía de Montevideo (1834). Caja n° 2.

<sup>680</sup> Parte policial, 3 de julio de 1854. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 6. Año 1854.

<sup>681</sup> Policía del Departamento, 18 de agosto de 1841. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 4. 1841.

<sup>682</sup> Juez del Crimen, 21 de mayo de 1830. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja n° 800. Carpeta: n° 15. Asunto: Junta Gubernativa de Caridad. Fojas: 194-195.



modo que los demás presos”<sup>683</sup>. El juez del crimen, en agosto de 1830, envió al ministro de gobierno una carta donde volvió a insistir sobre la necesidad de ubicar a los dementes.

Al observar el juez del crimen que la cárcel pública iba haciéndose un depósito de locos, y que estos turbaban la quietud de la prisión y se exponía la seguridad personal de los demás presos, representó en el mes de mayo último al Superior Gobierno la necesidad de trasladar a aquellos infelices al Hospital de Caridad o a otro paraje donde pudieran ser tratados y asistidos en su estado<sup>684</sup>.

Una vez reconocido como demente por el médico, tocaba a la policía decidir el destino del individuo. En agosto de 1854, el jefe de policía, José G. Palomeque, le escribía a la Comisión del Hospital de Caridad lo siguiente:

Habiendo el juzgado del crimen puesto a disposición de la policía, después del reconocimiento facultativo, a don Egmond Vachin, declarándolo en estado de demencia, a fin de que este Departamento se destine donde corresponda, tengo el gusto de dirigirme al Sr. presidente de la Junta de Caridad, a fin de que libre sus órdenes para que el expresado Vachin sea admitido en el establecimiento de caridad en la calidad que se menciona<sup>685</sup>.

El secretario de la Comisión del Hospital de Caridad le contestó al jefe de policía diciéndole que “aunque la casa de caridad no tiene local a propósito para dar la conveniente colocación a esa clase de enfermos, el que firma, (...) cumpliendo con la orden contenida en la nota de V. S. ha dado las órdenes para que Don Eumundo Vachin sea admitido en el establecimiento”<sup>686</sup>.

Sin embargo, lo corriente fue que los dementes no fuesen aceptados en el Hospital de Caridad. La policía tampoco los toleró mezclados con los presos comunes. “Lo reducido del depósito destinado para los detenidos de policía de este Departamento”, decía en mayo de 1854, el jefe de policía, y la “impropiedad de tener que confundirse éstos con hombres dementes”, determinaba que la policía enviara continuamente a los locos al Hospital de Caridad”. José G. Palomeque remitía “ocho de los individuos dementes que están en éste Departamento, para que fuesen conservados más propiamente en aquel establecimiento”. A

---

<sup>683</sup> La Junta de Caridad, 8 de junio de 1830. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja n° 800. Carpeta: n° 15. Asunto: Junta Gubernativa de Caridad. Fojas: 194-195.

<sup>684</sup> Juzgado del Crimen, 18 de agosto de 1830. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja 803. Carpeta: n° 9. Asunto: Salud Pública. Foja: 325.

<sup>685</sup> Departamento de Policía, 21 de agosto de 1854. A.G.N. Policía de Montevideo Paquete 6. Año 1854.

<sup>686</sup> Hospital de Caridad, 21 de agosto de 1854. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 6. Año 1854.

su vez, “la Comisión de Caridad (...) contestó que le era del todo imposible la admisión de los expresados dementes por falta de local para este género de enfermos”<sup>687</sup>.

El individuo en estado de demencia que cometía un crimen era inimputable, aunque su destino tampoco fue preciso. En setiembre de 1837, el juez del crimen, Francisco Araucho, le escribía al jefe de policía, que:

Habiendo resultado demente el individuo Juan Bachicha, del reconocimiento facultativo mandado practicar por el juzgado, y no pudiendo por tanto considerársele delincuente en haber herido al niño Isabelino Nacimiento; (...) el juez que suscribe le devuelve a V. S. para que atendiendo a su infeliz estado, y consultando también la seguridad pública, se sirva confinarle donde tuviese por conveniente, con recomendación especial de que no se moleste, ni provoque su furor, en cuya alma puede al mismo tiempo mejorar su situación mental<sup>688</sup>.

En la carta antes citada, se puede constatar que la policía era la encargada de establecer el destino para el demente. En julio de 1852, el alcalde ordinario, estableció que Julio Sanguinetti, que “padece de enajenación mental”, y a pesar de haber herido a Alejandro Garate, “no incurre en las penas establecidas por las Leyes”, “desde que al demente le falta el conocimiento y la voluntad”, fuese enviado por la policía al Hospital de Caridad<sup>689</sup>. Sin embargo, Julio Sanguinetti fue devuelto al Departamento de Policía. A su vez, el jefe político, le notificaba al alcalde ordinario que “siendo absolutamente imposible que el referido demente permanezca en la Cárcel Pública, tanto por no haber local, como por no ser un sitio destinado para encerrar locos, el que suscribe cree que el señor alcalde debe dirigirse a la Junta Económico-Administrativa, imponiéndola de lo ocurrido, a fin de que esa corporación facilite los medios o el lugar para la seguridad del expresado Sanguinetti”<sup>690</sup>.

El Asilo de Dementes se inauguró en 1860 con el ingreso de 28 locos, en la que fuera la casa-quinta del médico Teodoro Vilardebó (1803-1857), en el arrabal del Reducto. En 1876 fue iniciada la obra del edificio del Manicomio Nacional para ambos sexos, inaugurado en 1880. A partir de 1910, pasó a llamarse Hospital Vilardebó. La internación de los dementes se realizaba por las siguientes vías. Por remisión directa de los jueces,

---

<sup>687</sup> Departamento de Policía, 17 de mayo de 1854. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 12. Año 1854.

<sup>688</sup> Juzgado del Crimen, 29 de setiembre de 1837. A.G.N. Montevideo. Ministerio de Gobierno. Caja nº 900.

<sup>689</sup> Juzgado Ordinario, 1º de julio de 1858. A.G.N. Policía de Montevideo. Juzgado Ordinario. Julio 1858.

<sup>690</sup> Departamento de Policía, 2 de julio de 1858. A.G.N. Policía de Montevideo. Juzgado Ordinario. Julio 1858.

según lo estipulado en los artículos 385 y 399 del Código Civil (1868), medio escasamente utilizado debido a la morosidad y complejidad del procedimiento judicial para nombrar curador<sup>691</sup>. Además, el último de los artículos referidos admitía el internamiento momentáneo del presunto incapaz, antes de recaer la autorización formal de la justicia. En casos de particulares, el presunto demente podía ingresar a solicitud de parte privada, con la orden escrita de la Dirección del Manicomio y con la presentación del certificado de dos médicos. También el demente podía ingresar por la solicitud de una oficina del Estado (asilos, cárceles, ejército, etc.) con la firma de un médico. Por último, la Jefatura de Policía tenía atribuciones para enviar directamente al Manicomio a los dementes que retiraba de la calle, previo el informe que realizaba del médico de la policía<sup>692</sup>.

Desde las distintas comisarías de la ciudad, los presuntos dementes eran enviados para que el médico de policía de la Casa Central de Montevideo determinara su estado mental y decidiera acerca de su destino. El médico sellaba su libertad o la internación en el Manicomio. A partir del 23 de marzo de 1901, el Superior Tribunal de Justicia estableció que los dementes envidados desde las jefaturas del interior del país debían ser remitidos a la Jefatura de Policía de Montevideo con la autorización de los jueces locales.

Los dementes que enviaba la policía al Manicomio eran aquellos que secuestraba de la calle o que los parientes del mismo llevaban a las comisarías seccionales. La novedad a destacar, a partir del año 1880, en cuanto a la modernización de la policía y del estrechamiento del vínculo entre el saber médico, la criminología positivista y las prácticas policiales, fue la confección de un formulario estandarizado con preguntas y observaciones al cual se sometía el presunto demente. La ficha estaba encabezada con el título “Registro indispensable para la admisión de enfermos en el Manicomio Nacional”. Las preguntas que realizaba el médico de la policía hacían referencia a la etiología y causas de la locura.

---

<sup>691</sup> El artículo 399 del Código Civil establecía que “el demente no será privado de la libertad personal, sino en los casos en que sea de temer que usando de ella, se dañe a sí mismo o cause peligro o notable incomodidad a otros. No podrá tampoco ser trasladado a una casa de dementes, ni encerrado, ni atado, sino momentáneamente, mientras a solicitud del curador, se obtuviere autorización judicial para cualquiera de estas medidas” (p. 75). A su vez, el artículo 385 determinaba que “podrán provocar la declaración de incapacidad y nombramiento de curador al incapaz, cualquiera de sus parientes y el Fiscal de lo Civil y del Crimen o el Defensor de menores, haciendo las veces de agente o promotor fiscal. El Fiscal o su agente será oído, aún en los casos en que el juicio de incapacidad no haya sido provocado por él” (p. 73). Título XI. Capítulo I. De la curadería o curatela. Código Civil para el Estado Oriental del Uruguay promulgado por el Gobierno Provisorio en 23 de enero de 1868, Montevideo, Imprenta de La Tribuna, 1868.

<sup>692</sup> Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia Pública, Montevideo, Impreso en los talleres de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1905, pp. 32 y ss.

Apuntaban a investigar, aunque de forma precaria, si la determinación de la “enajenación mental” era la herencia familiar, el alcoholismo del detenido y de sus ascendientes familiares o la conducta moral del presunto demente. La planilla comenzaba con la inscripción de la “FILIACIÓN” donde el médico consignaba el “nombre”, “nacionalidad”, “edad”, “profesión” y “domicilio”. A continuación había una entrada para los “ANTECEDENTES”, donde especificaba, en primer lugar, “el paraje o sitio donde ha sido encontrado el enfermo y por qué motivo. Expresar si es a instancia de la familia que justifiquen la petición y en el segundo requiriese por la policía los que se puedan obtener”. A continuación, el médico refería las “noticias acerca del estado de salud del enfermo, pasiones, vicios, hábitos, etc.”. Luego anotaba los “percances que le hayan sucedido. Pérdidas, disgustos, sustos, etc.”. Y en último lugar, registraba los “datos sobre sus ascendientes. Si alguno ha padecido enfermedad semejante o bien qué enfermedades ha padecido: si es hijo de matrimonio entre consanguíneos, y en ese caso qué grado de parentesco tenían: si ha habido alcoholicos”. La planilla finalizaba con “la firma de la autoridad que los remite”<sup>693</sup>.

Una vez que la Jefatura de Policía de Montevideo enviaba al Manicomio Nacional al demente con los antecedentes respectivos, daba cuenta al juez letrado departamental, sin esperar la autorización judicial y ni el trámite de la designación de curador. Lo habitual era que la policía remitiera directamente al presunto demente al Manicomio para no mantenerlo en la cárcel en convivencia con los presos comunes. Lo urgente e imperioso para la policía era retirar al demente que alborotaba en la calle y enviarlo, eliminando en lo posible los procedimientos judiciales, directamente al Manicomio. Si bien la policía estaba obligada a notificar al juez letrado una vez internado en el hospital, se desligaba de todo lo que concerniera al procedimiento judicial y a la declaración de incapacidad del demente.

En la década de 1890, los jefes de policía hicieron notar a los fiscales de gobierno que carecían de locales apropiados para asilar a los dementes que retiraba de la calle o los que las jefaturas del interior enviaban a Montevideo. Para no mantener a los dementes “incómodos o peligrosos” y a los “locos ambulantes” encerrados con los presos comunes, la fiscalía de gobierno permitió que, luego de notificado el juez letrado departamental, “la habilitación de un local destinado a los alienados quienes sujetos a la observación médica y

---

<sup>693</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Caja nº1. Carpeta nº 8601. Año 1880.

una vez comprobado el mal, deberá la dirección llenar las prescripciones legales para la admisión definitiva”<sup>694</sup>. Lo interesante a resaltar es que los jefes de policía entendían que era función de la policía retirar del espacio público a los “locos ambulantes” que constituían un “malestar contra el orden público”, pero no era atribución policial mantenerlos encerrados con los presos comunes. “La policía no puede retener un solo instante a un demente y sucede lo contrario llenándose previamente el requisito de someterlo a juez para practicar el previo reconocimiento y obtener el mandato de encierro”<sup>695</sup>.

En mayo de 1895, el gobierno permitió que la policía enviara al Manicomio Nacional de inmediato y directamente a los dementes capturados en la calle, notificando al juez letrado departamental. En el hospital se habilitó un local especial destinado a la observación médica. No obstante, el director del Hospital Vilardebó, Francisco de San Vicente, cuestionó esta amplia potestad policial. Escribía al respecto que “por el libro de ingresos de ese establecimiento, puede verse que es la policía la que remite la casi totalidad de los locos”. Advertía que sólo en 3 meses, entre octubre y diciembre de 1905, había remitido al Manicomio 36 hombres y 17 mujeres. A continuación especificaba que “la policía tiene que intervenir únicamente en los casos que los alienados produzcan escándalo en calles o sitios públicos”, sin embargo “gran parte del público no lo entiende así y con su tendencia a buscar de los servicios públicos tan difundidos entres nosotros, acuden a la comisaría más próxima para evitarse molestias y gastos”<sup>696</sup>.

Los jefes de policía de Montevideo, también, vieron complicado el trabajo cuando los comisarios del interior del país enviaban a los alienados sin cumplir con los requisitos legales y, muchas veces, sin los antecedentes ni orden del juez. En este sentido, y atendiendo a las demandas de la Jefatura de Policía de Montevideo, las jefaturas policiales del interior fueron obligadas, a partir de setiembre de 1912, a enviar a la policía de Montevideo a los dementes con la autorización de los jueces letrados departamentales. La Jefatura de Montevideo no se hacía cargo de los dementes que fuesen remitidos desde el interior sin la orden escrita del juez competente<sup>697</sup>.

---

<sup>694</sup> Ministerio de Gobierno, 30 de abril, 1895. A.G.N. Jefatura Política de Montevideo. Caja n° 1. Carpeta n° 1409<sup>a</sup>. Años 1895-1896.

<sup>695</sup> Ministerio de Gobierno, 29 de abril de 1895. A.G.N. Jefatura Política de Montevideo. Caja n° 1. Carpeta n° 1409<sup>a</sup>. Años 1895-1896.

<sup>696</sup> “La policía y la remisión de los alienados”, p. 1. *Revista de Policía*, 15 de enero, 1905, año I, n° 3.

<sup>697</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital, 12 de agosto de 1905. Carpeta n° 794. Año 1905.

A pesar de los intentos de la justicia y del gobierno por someter a procedimientos administrativos y jurídicos las prácticas policiales con respecto al retiro de la calle e internación de los dementes, sucedía en los hechos, lo mismo que con los mendigos en el espacio público. Los dementes pasaban de la cárcel de policía al Manicomio sin demasiados legalismos formales. En 1893, Juan D. Jackson, presidente de la Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia Pública, hacía notar que el aumento de locos y asilados estaba vinculado con la mendicidad y la inmigración sin controles. Señalaba que en el Manicomio Nacional había 800 dementes. Y se preguntaba: “¿Es posible que nuestra escasa población ofrezca tal número de alienados?”. En parte, el crecimiento de los asilados era responsabilidad de la policía, pues “muchos de ellos son remitidos sin antecedente alguno, no sabiéndose de dónde proceden, y aún si son nacionales o extranjeros”<sup>698</sup>.

#### **6.5 De “muchachos vagos” a “menores”. Niños y jóvenes en la agenda policial**

En el presente apartado se puso el acento en destacar un cambio que se produjo en la función y prácticas policiales con respecto a la infancia, cambio que se puede situar hacia fines de la década de 1870. En la documentación relevada se logra constatar una novedad y es la utilización, por parte de la policía, del vocablo “menor” para referirse a determinado sector de los niños y jóvenes. Antes de la mencionada década, aparece en escasas oportunidades en la documentación de la policía y en las memorias de los jefes de policía de Montevideo. Así como la policía puso su saber, investigación y práctica en la fiscalización y registro de determinados personajes sociales (vagabundos, mendigos, “profesiones peligrosas”), también, los menores se constituyeron en una porción especial, para la policía, dentro del mundo de la infancia.

A su vez, mientras la policía va poniendo su mirada sobre los menores, en el mismo periodo histórico abordado, se fundaron los establecimientos especializados en la tutela, asistencia y corrección para determinados sectores de la infancia. A saber: el Asilo de Huérfanos y Expósitos (1875), los Asilos Maternales (1877), la Escuela de Artes y Oficios (1879), y, posteriormente, el Consejo de Protección de Menores (1911). Estos convivieron con el Asilo del Buen Pastor (1876), institución católica y de carácter correccional.

---

<sup>698</sup> A.G.N. Jefatura de Montevideo. Diciembre de 1893. Caja año 1893.

Según distintos autores que han abordado el tema de la infancia, la utilización de la palabra “menor” era empleada hacia fines del siglo XIX por la policía, los juristas, los médicos y los psiquiatras para referirse, y aquí seguimos a Adriana Vianna, a “un personaje social”<sup>699</sup>, los “menores”, categoría que fue construida simbólicamente y que denotaba determinada identidad social. El vocablo “menor” designaba a la infancia visible en la calle, espacio de independencia y de libertad para los sectores populares, pero también, fue visto como un lugar de abandono y peligro a los ojos del poder<sup>700</sup>. Los “pobres”, “abandonados”, “delincuentes”, “huérfanos” se distinguían de la otra infancia, es decir, de los niños que tenían una familia constituida y, a su vez, asistían a la escuela. Familia y escuela eran los circuitos por los que transcurría la vida normal de esta niñez<sup>701</sup>.

Distintos historiadores uruguayos y argentinos han constatado que en el período que va entre 1880 y 1920 los sectores dirigentes establecieron una representación dicotómica en

<sup>699</sup> Adriana Vianna dedica una investigación, tanto teórica como empírica, a los “menores” y a la policía en Río de Janeiro en las primeras dos décadas del siglo XX. En *El mal que se adivina. Policía y minoridad en Río de Janeiro, 1910-1920*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2007 plantea “una indagación acerca del proceso de construcción de un personaje social: el menor, a través de las actividades policiales de retiro y clasificación de un conjunto de individuos legalmente en situación de minoridad” (p. 16). Más adelante sostiene que: “Concibo, en este sentido, todo el proceso de registro policial como la constitución de un saber específico, producido a través del ejercicio de control de una determinada población y capaz de orientar, por su parte, las propias formas por las cuales se daba ese control” (p. 41).

<sup>700</sup> Como obra teórica dedicada a determinada región de Europa (Francia e Inglaterra), cabe señalar la de Jacques Donzelot; *La policía de las familias*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2008. Si bien el libro está centrado en la “tutelarización” y reducción de la autonomía familiar, la obra aporta algunas ideas interesantes al respecto de la distinción de las categorías de “la infancia en peligro”, de “la infancia peligrosa” (pp. 95 y ss.) y de los “menores en riesgo” (pp. 107 y ss.)

Para el caso de Buenos Aires, véase Ríos, Julio César; Talak, Ana María; *La niñez en los espacios urbanos (1890-1920)*. En: Devoto, Fernando; Madero, Marta; *Historia de la vida privada en la Argentina*, tomo 2, Buenos Aires, Taurus, 1999. Zapiola, María Carolina; *Niños en las calles: imágenes literarias y representaciones en la Argentina del Centenario*. En: Gayol, Sandra; Madero, Marta; *Formas de Historia cultural*, Prometeo-UNGS, Buenos Aires, 2007. Aversa, María Marta; *Infancia abandonada y delincuente. De la tutela provisoria al patronato Público (1910-1931)*. En: Lvovich, Daniel; Suriano, Juan (editores); *Las políticas sociales en perspectiva histórica. Argentina, 1870-1952*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2006. Freidenraij, Claudia; “Intervenciones policiales sobre la infancia urbana. Ciudad de Buenos Aires, 1885-1920”. En: *Revista Historia y Justicia*, Santiago de Chile, n° 6, abril 2016.

<sup>701</sup> Para una revisión bibliográfica e historiográfica sobre “los niños” y los “menores”, véase Lionetti, Lucía; Míguez, Daniel; *Aproximaciones iniciales a la infancia*. En: Lionetti, L.; Míguez, D. (compiladores); *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2010. A su vez, para una problematización del concepto de infancia ver la *Introducción* que escriben Isabella Cosse, Valeria Llobet, Carla Villalta y María Carolina Zapiola (editoras) en *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*, Buenos Aires, Teseo, 2011. También, Sandra Carli realiza un repaso bibliográfico desde las distintas disciplinas que abordaron el tema de la infancia argentina en *El campo de estudios sobre la infancia en las fronteras de las disciplinas. Notas para su caracterización e hipótesis sobre sus desafíos*. En: Cosse, I.; Llobet, V.; Villalta, C. y Zapiola, M<sup>a</sup>. C. (editoras); *Infancias: políticas y saberes...* op. cit. Cesano, José Daniel; “Criminalidad de menores y sistema penal (Latinoamérica, 1890-1950): las agendas y los métodos en la historiografía regional reciente”. En: *Research paper series*. Max Planck Institute for European Legal History, n° 2015-05.

el mundo de la infancia. Por un lado, se encontraban los “niños”, que tenían como referencia una familia y asistían a la escuela y, por el otro, los “menores”, categoría muy elástica que abarcaba una población urbana independiente, que ejercía diversos trabajos callejeros, en contacto con el mundo adulto, proclive a ser víctima de peligros o ser peligrosa, ella en sí misma<sup>702</sup>.

Sin embargo, M<sup>a</sup> Carolina Zapiola, en distintos textos, cuestionó la diada niños-menores. La autora señala una importante novedad que se vislumbra en esos años de expansión escolar, ya que “el universo de la infancia durante el período 1880-1920 no quedó dividido en la dupla ‘niños-alumnos’ y ‘menores-miembros de los sectores populares-trabajadores’, sino en la tríada ‘niños/hijos/alumnos’, ‘niños/hijos/(alumnos)/trabajadores, y ‘menores’”<sup>703</sup>.

Decíamos más arriba que la palabra “menor” era utilizada de manera poco corriente en la documentación de la época. Tomemos, por ejemplo, una fuente con destino a la prensa periódica y para ser leída por el público. Un edicto de la policía del 17 de agosto de 1859 establecía que: “todo muchacho encontrado en parajes públicos en reuniones o juegos perniciosos, será conducido a la casa de Policía, y custodiado en ella, hasta que sus padres, tutores o interesados lo reclamen; a este fin se les dará aviso inmediato”<sup>704</sup>. Si tomamos otros documentos que no tenían destino el público, sino que eran cartas enviadas por la Junta Económico-Administrativa a la policía o al Ministerio de Gobierno, se constata que los niños o muchachos eran “vagos”, sin ocupación, pero no hay un vínculo o relación entre esos jóvenes con la delincuencia o el crimen. La Junta de Montevideo le hacía saber al jefe político en enero de 1857 que: “esta corporación ve con sentimiento el giro torcido que lleva la educación de los jóvenes, que por abandono de sus padres o tutores, vagan por las calles y suburbios a todas horas del día y de la noche”<sup>705</sup>. A su vez, el jefe de policía, Luis de Herrera, contestó escribiendo que: “el que suscribe ha recibido la nota (...) de la Junta

---

<sup>702</sup> Fessler, D.; *El Siglo de los Niños*, op. cit. y del mismo autor *En busca del pasado ideal. Delitos, delincuentes y “menores”*. En: González Laurino, Carolina; Leopold, Sandra; López Gallego, Laura y Martinis, Pablo (coordinadores); *Sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2013. Morás, Luis Eduardo; “*Los hijos del Estado*”. *Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*, Montevideo, Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales-Servicio Paz y Justicia Uruguay, 1992.

<sup>703</sup> Zapiola, M<sup>a</sup> Carolina; “Los límites de la obligatoriedad escolar en Buenos Aires, 1884-1915”, p. 73. En: *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 136, jan./abr. 2009.

<sup>704</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Certificados, avisos, edictos e informes. Agosto de 1859. Paquete 7.

<sup>705</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 8. Año 1857.



Económico-Administrativa, en la que movida por los más laudables deseos, recomienda al celo del infrascripto los niños desocupados, que según expresa la referida nota, andan en bandadas por las calles de la ciudad”<sup>706</sup>.

Para la policía el problema de los niños y jóvenes que circulaban por las calles, que perdían el tiempo, que alborotaban de noche, era un problema de falta de ocupación, es decir, no estaban adscriptos o sujetos a una familia, a un patrón, a la escuela o a un trabajo. Los distintos edictos policiales que se sucedieron hasta la década de 1870 tuvieron como objetivo retirar de las calles a los niños puesto que “faltan a las escuelas y trabajos domésticos en que son ocupados”. De este modo, “los comisarios de policía previas las averiguaciones necesarias conducirán a la Casa central del Departamento todo niño que no concurra a las Escuelas, o no tenga oficio en que se ejercite”<sup>707</sup>. Luis Lamas, jefe de policía en 1835, escribía al ministro de gobierno que: “ayer han sido arrestados en las calles y plaza de Toros diez jóvenes que se creían no tuviesen padres ni ocupación, hoy que se han presentado estos y personas encargadas de aquellos se han puesto en libertad”<sup>708</sup>.

La expresión que sintetizaba la visión y concepto que tenía la policía sobre los niños no sujetos al trabajo o a la escuela era el de “muchachos vagos”, como elocuentemente lo expresó el jefe político de Montevideo, Santiago Botana, en los “extractos de las Leyes y Edictos vigentes en la República” en la década de 1860<sup>709</sup>. En esos años, tanto la Junta de la capital como la policía, comenzaron a visualizar un destino para los jóvenes “vagos”: el aprendizaje de un oficio. Un edicto de 1859 estipulaba que “la aprehensión por segunda reincidencia, dará derecho al jefe de policía para colocar al muchacho en un taller de artes u oficios, con previa intervención del Sr. alcalde ordinario y defensor de menores”<sup>710</sup>. Sin embargo, más allá de los deseos de la Junta y de la policía por establecer talleres para esa porción de la juventud, tales talleres no existían. La Escuela de Artes y Oficios, bajo la órbita del ejército, recién fue creada en 1879, durante la dictadura del coronel Lorenzo Latorre, gobierno.

La asistencia de los niños a la escuela fue un asunto policial por excelencia. Todos los edictos, decretos y leyes que se referían a la enseñanza pública, todavía no obligatoria,

---

<sup>706</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Medidas morales. Enero de 1857. Paquete 8.

<sup>707</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Año 1837. Caja n° 899 A.

<sup>708</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Año 1835. Caja n° 864.

<sup>709</sup> Disposiciones policiales. op. cit., p.10.

<sup>710</sup> Ibid.

hacían cargo a la policía para que las normas se cumplieran. El jefe de policía, Luis Lamas, sostenía en 1833 que la ausencia de niños en las escuelas públicas se debía a “la culpable indiferencia de algunos padres de familia, y de otras personas encargadas de los niños”. Así, ordenó que los tenientes alcaldes levantaran un padrón donde se debían inscribir a los niños que asistían a las escuelas y los “que no tengan ninguna clase de ocupación”<sup>711</sup>. A su vez, el preceptor de la Escuela Normal de Montevideo, Juan M. de la Sota, escribía que la educación, al tratarse de “un bien general, el que no lo conoce, es un deber en el gobierno hacérselo sentir usando si fuere preciso de medidas coercitivas en la parte reglamentaria de los establecimientos públicos”<sup>712</sup>.

Durante todo el siglo XIX, para disciplinar y controlar el espacio público, la policía exigió a los hombres y mujeres (empleados domésticos, mozos de cafés, sirvientes, etc.) la “papeleta de conchabo”. A su vez, los niños debían portar consigo una constancia que el maestro de escuela le entregaba a sus alumnos. Por su parte, el preceptor debía enviarle al jefe de policía “la nómina de los alumnos que tiene a su cargo”<sup>713</sup>. Además, entregaba a sus alumnos una “insignia de resguardo” para que pudieran transitar tranquilamente por la calle. La policía tenía la potestad de exigirles a los niños y jóvenes esa papeleta, de modo de constatar que estaban asistiendo a la escuela. A su vez, los comisarios, tenían el encargo de realizar un censo de las escuelas que existían en sus respectivas secciones policiales, “expresando el nombre del maestro o maestra, el número de alumnos y la calle y número donde estén situadas”<sup>714</sup>.

El destino de los menores que la policía retiraba de la calle variada dependiendo de los antecedentes familiares y morales de los niños. Antes de las décadas de 1860 y 1870 no existieron en Uruguay instituciones especializadas en la tutela o asistencia de la infancia, ya sea de carácter estatal, privado o mixto. Los asilos, las escuelas correccionales e instituciones dedicadas a asistir, corregir y reeducar a los niños se crearon a partir de la década de 1870<sup>715</sup>. Con anterioridad a esas décadas, el destino de los niños abandonados,

---

<sup>711</sup> Edicto de la policía. Enero 31 de 1833. Citado en Araújo, Orestes; *Historia de la escuela uruguaya*, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, 1911, p. 626.

<sup>712</sup> A.G.N. Nota del Preceptor Normal de la Inspección y Comisión de Educación para precaver las faltas de asistencia de los alumnos a la Escuela. Ministerio de Gobierno. Año 1833. Caja n° 845 A. Carpeta 12.

<sup>713</sup> A.G.N. Oficios de la Policía (1833). Libro n° 375, f. 95 y 95 v.

<sup>714</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Policía de Montevideo. Paquete 1. Año 1852.

<sup>715</sup> Para el caso de la Argentina, existe una profusa literatura histórica sobre las instituciones de tutela de la infancia y sobre los menores judicializados y penados. Véase al respecto, Zapiola, M<sup>a</sup> C.; *En los albores de lo*

fugados de la casa paterna o de los que cometían delitos dependía de la policía y del defensor de menores. La ubicación de los niños variaba según los antecedentes morales, el sector social al que pertenecían, pero siempre estaba sujeto al libre juicio y criterio de la policía y del defensor de menores. Hubo casos en que el comisario alojó a “huérfanos desvalidos” en su domicilio particular. “Es muy cierto”, escribía el comisario del Miguelete en octubre de 1854, “que los menores han sido conducidos a mi casa habitación [y] ha sido tan solo para proporcionarles habitación y alimento que era indispensable suministrarles”<sup>716</sup>. Para la policía, el niño o joven debía estar en la escuela o estar ocupado laboralmente. En 1837 uno de los tantos edictos policiales ordenaba que: “los comisarios de Policía previas las averiguaciones necesarias conducirán a la Casa Central del Departamento todo niño que no concurra a las Escuelas, o no tenga oficio en que se ejercite”<sup>717</sup>. Los niños o jóvenes eran devueltos a sus padres o encargados, si existían, o a sus patrones si fuesen dependientes y a sus amos en caso de ser esclavos. Los que no eran devueltos y permanecían en la cárcel del Departamento de Policía, tenían diferentes destinos.

Luego de abolidos los cabildos a fines de 1826, el gobierno creó en enero de 1827 el cargo de defensor general de menores encargado de velar por el cuidado y destino de los niños abandonados, huérfanos o que hubiesen cometido delitos. Al no existir establecimientos especiales para tales jóvenes, los defensores de menores, pero también, la policía, tomaban decisiones disímiles. Para los muchachos delincuentes el destino más claro, aunque no siempre bien aceptado por las autoridades, era la cárcel de la policía. “La

---

*institucional. La gestión de instituciones de reforma para menores en Argentina.* En: Llobet, Valeria (compiladora); *Pensar la infancia desde América Latina. Un estado de la cuestión*, Buenos Aires, Clacso, 2013. Zapiola, M<sup>a</sup> C.; “¿Es realmente una colonia? ¿Es una escuela? ¿Qué es?”. *Debates parlamentarios sobre la creación de instituciones para menores en la Argentina* y Aversa, M<sup>a</sup> M.; *Infancia abandonada y delincuente*, op. cit. Aversa, M<sup>a</sup> M.; *Colocaciones y destinos laborales en niños y jóvenes asilados en la ciudad de Buenos Aires (1890-1900)* y De Paz Trueba, Yolanda; *Asilos para huérfanas en el centro y sur bonaerense. Algunas pistas para repensar la construcción de la gobernabilidad a fines del siglo XIX y principios del XX*. En: Lionetti, L.; Míguez, D. (compiladores); *Las infancias en la historia argentina...* op. cit. De Paz Trueba, Y.; *Asilo de huérfanas, refugio para niñas solas. Prácticas del sector privado en el centro y sur bonaerense a fines del siglo XIX*. En: Cosse, I. y otras; *Infancias: políticas y saberes...* op. cit. Freidenraij, Claudia; “*Hijos del rigor. Las vicisitudes del primer reformatorio* (Buenos Aires, fines del siglo XIX-principios del siglo XX)”, pp. 130-148. En: *Revista Derecho y Ciencias Sociales*. Octubre 2011. N° 5. Instituto de Cultura Jurídica y Maestría en Sociología. F.C.J y S. UNLP, y *¿Quién educa a la niñez desviada? La formación de un cuerpo especializado en la reeducación de menores en Buenos Aires durante los años veinte y treinta*. En: Actas del XII Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia; Bariloche, 28-31 de Octubre de 2009.

<sup>716</sup> A.G.N. Policía del Miguelete, 21 de octubre de 1854. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 9. Año 1854.

<sup>717</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Año 1837. Caja n° 899 A.

Policía ha recogido al muchacho Agustín Bolívar como de nueve a diez años, hijo de Entre Ríos y huérfano de padre y madre, (...) se ocupaba únicamente de raterías. (...) La autoridad no sabrá que hacer de esa criatura ni puede conservarla aquí porque entre tantos presos sería víctima de otro crimen peor”<sup>718</sup>.

Otro destino, como el de los adultos capturados por vagancia, era la incorporación al a las bandas de música del ejército. En 1862, el comisario de la Aguada le escribía al jefe de policía de la capital que: “remito preso por ratero y huidor de sus padres al muchacho Alejo Torres a quien lo he tomado por tercer vez en la sección de mi cargo por origen expresado”. A su vez, el jefe de policía, “dispuso que en atención a lo expuesto en el parte que precede fuese destinado como vago, a uno de las Bandas de los cuerpos de la Guarnición, y pasó a la Compañía Urbana”<sup>719</sup>.

Los jóvenes o niños fugados de sus familias, pero que según la policía tenían un buen comportamiento como antecedente, eran entregados en calidad de depósito en “familias respetables”. El defensor de menores le enviaba una nota, en octubre de 1856, al jefe de policía participándole que:

En contestación a la nota de V. S. fecha 7 del corriente participándome hallarse en ese Departamento el niño Justo Berruti, donde se había refugiado en razón de los malos tratamientos que recibía en casa de su patrón; tengo el honor de comunicar a V. S. que en el acto me hice cargo de él y se halla actualmente en una casa respetable de esta capital, en calidad de depósito, y si alguna persona se presentase alegando derechos de dominio sobre dicho niño V. S. se servirá dirigirlo al infrascripto<sup>720</sup>.

Si los jóvenes con buenos antecedentes morales solían ser depositados en custodia en casas de familias respetables, no sucedía lo mismo con otros que por “haber adoptado un género de vida que es perjudicial a la moral de nuestra sociedad”<sup>721</sup> o por pertenecer al sector de “las morenas o pardas”. Particularmente estas últimas fueron objeto de un control minucioso por parte de la policía que fiscalizaba en un registro a “todas las pardas y morenas que se encuentren en la capital”<sup>722</sup>. Aquellas que demostrasen “una mala

---

<sup>718</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Febrero de 1860. Paquete 3.

<sup>719</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Año 1863. Paquete 1.

<sup>720</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Particulares. Octubre 1856. Paquete 7.

<sup>721</sup> A.G.N. Departamento de Policía, 8 de mayo de 1854. Policía de Montevideo. Paquete 11. Año 1854.

<sup>722</sup> A.G.N. Departamento de Policía, 25 de octubre de 1852. Policía de Montevideo. Paquete 9. Año 1852.

conducta” eran enviadas por la policía a cumplir servicios en “beneficio público”. En una nota enviada por la policía a los miembros de la Junta Económico-Administrativa se les solicitaba “si hay o no algún inconveniente para poder destinar al Servicio del Hospital de Caridad las morenas o pardas que, por vía de corrección (...) pues que reconozco como una necesidad imperiosa y de utilidad general, el emplear las medidas de corregir y moralizar las morenas o pardas que así lo requieran”<sup>723</sup>.

## **6.6 Policía y minoridad (1870-1920)**

Este período conoció, según hemos constado en la documentación relevada, la aparición de la figura de los menores. Con anterioridad a esta etapa histórica, no se registra ni es utilizada la palabra menor en las memorias de los jefes de policía. La primera de éstas en ser publicada fue la de Gabriel Palomeque, en 1854, en donde ni siquiera aparecía el problema de la infancia en los espacios públicos. La primera referencia a los menores la constatamos en la memoria del jefe de policía, Juan P. Goyeneche, correspondiente al año 1876. Sin embargo, éstos eran una preocupación para el jefe de policía porque estaban presos en la misma cárcel y en contacto con los hombres adultos. Decía al respecto que: “no es menos doloroso ver confundidos con esos mismos criminales, a menores, que aunque hayan cometido faltas graves, pueden fácilmente regenerarse, en vez de hacer el aprendizaje de cuanto vicio constituye el modo de ser de aquellos desgraciados”<sup>724</sup>.

Sin embargo, es en la memoria del jefe de policía Ventura Silveira correspondiente al año 1880, cuando la palabra menor comenzó a designar a la infancia que por encontrarse en una situación de abandonado constituía una amenaza potencial, cuando no actual, para la sociedad. Escribía al respecto Ventura Silveira:

Es verdaderamente alarmante el número de menores que anualmente son conducidos a la cárcel de diversos delitos entre los que se encuentran en una proporción de ochenta por ciento el de robo, pero desde el año 1875 que se encuentra en esta oficina los antecedentes más ordenados hasta el que comprende esta reseña, nunca han sido tan notable como en 1878, 1879 y el actual. En el 1º tuvieron entrada por ese delito 480, en el 2º 1292 y en el presente 781. Estas cifras que no están en manera alguna en relación ni con el número de habitantes ni con el

---

<sup>723</sup> A.G.N. Departamento de Policía, 4 de noviembre de 1852. Policía de Montevideo. Paquete 10. Año 1852.

<sup>724</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1876, op. cit., p. 6.

de delinquentes de mayor edad, puesto que éstos en vez de aumentar han disminuido, constituyen una seria amenaza para la sociedad, amenaza ante la cual la autoridad no puede permanecer impasible, y cuyo origen es necesario averiguar para tomar las medidas tendentes a hacerla desaparecer<sup>725</sup>.

Según el jefe de policía, las causas de la delincuencia infantil había que buscarlas en el abandono que hacían los padres de sus hijos pero, fundamentalmente, en “la benignidad con que se penan los delitos de robo de poca consideración”<sup>726</sup>. El Código de Instrucción Criminal (1878), estableció la responsabilidad penal a partir de los 12 años. Además señalaba que los robos que no excediesen de “50 pesos”, y que según Silveira eran a los que cometían la mayor parte de los menores, correspondía a la policía corregir a los infractores y aplicar la pena o medida correccional correspondiente. El artículo 180 del código establecía que “no podrá procederse criminalmente contra los menores de 12 años”. A su vez, el artículo 181 especificaba que si estos menores hubiesen cometido delito, quedaban, sin embargo, sujetos “a la reclusión o corrección que impongan los Reglamentos Municipales o de Policía”<sup>727</sup>. El Código Penal de 1889 redujo la edad de inimputabilidad a 10 años (inciso 2º, art.º 17) y la responsabilidad penal pasó de los 20 años, según lo establecía el Código de Instrucción Criminal, a 18 años (art.º 18 del Código Penal). A su vez, eximía de responsabilidad penal a los mayores de 10 años y a los menores de 14, “a no ser que conste que ha obrado con discernimiento” (inciso 3º, art.º 17 del Código Penal).

Lo que no establecían ni especificaban los códigos de Instrucción Criminal y Penal era qué corrección debía aplicar la policía. Silveira agregaba que, dada la imprecisión de las atribuciones de la policía a fin de corregir a estos menores infractores, solicitaba al gobierno la construcción de “la penitenciaria, de una cárcel o escuela correccional de menores”. Esta “cárcel o escuela correccional”, entendía el jefe de policía, debía ser “distinta por su espíritu, destino y reglamentación, de la Escuela de Artes y Oficios, pero de resultados análogos”. Los menores destinados a esta escuela correccional serían los menores que, “ya por orfandad, vagancia, descuido de sus padres o encargados o por la influencia de las malas compañías son arrastrados a cometer delitos que, como he dicho

---

<sup>725</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1880, op cit., pp. 23-24.

<sup>726</sup> Ibid., p. 24.

<sup>727</sup> Código Penal y Código de Instrucción Criminal, op. cit., pp. 217-218.

antes, no purgan con ligeras detenciones en la cárcel pública”<sup>728</sup>. Ventura Silveira agregó, como anexo a sus memorias, un “Proyecto para la fundación de una Escuela Correccional para menores”, establecimiento que tenía como destino a los niños menores de 12 años a que se referían los artículos 180 y 181 del Código de Instrucción Criminal<sup>729</sup>.

La escuela correccional no se creó, pero sí se instaló la Escuela de Artes y Oficios en 1879, que tenía como destino la reclusión de varones vagabundos, huérfanos, abandonados, infractores y todos los niños y jóvenes que enviaba el ejército, la policía y el Asilo de Huérfanos y Expósitos. Mediante la enseñanza de un oficio, la institución se proponía, como sostenía un documento de la época, “encaminar en la senda del deber a elementos díscolos, desprovistos muchos de ellos de las necesidades condicionales de absoluta moralidad”<sup>730</sup>. Nació como escuela correccional de “menores viciosos”<sup>731</sup> bajo la órbita del ejército nacional durante el gobierno militar de Lorenzo Latorre (1876-1880). Los jóvenes permanecían bajo un régimen de internato y estaban sujetos a un régimen carcelario, donde el trabajo fue concebido como un castigo y como una herramienta regeneradora y correctiva en sentido moral, más que como la enseñanza de un verdadero oficio. Los jóvenes estaban sometidos a castigos físicos, sanciones que podían aplicar cualquiera de los funcionarios y arrestos. Aquellos que se escapaban eran considerados “desertores” y la policía era la encargada de devolverlos al centro correccional<sup>732</sup>.

La escuela pública, como se ha referido más arriba, fue otra institución vinculada con las tareas policiales. Desde la creación del Estado, aún no existiendo la obligatoriedad de la enseñanza primaria, la policía era la encargada de que los alumnos asistieran a la escuela, fiscalizando a los niños que se encontraban en la calle exigiéndoles que portaran una insignia o resguardo que demostraba que eran alumnos de tal o cual maestro. Por ejemplo, un edicto policial de 1837, como tantos otros, establecía que “los preceptores, se

---

<sup>728</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1880, op. cit., p. 25.

<sup>729</sup> Ibid., pp. 47-48.

<sup>730</sup> Citado en Martínez Montero, Alcides; Villegas Suárez, Ernesto; *Historia de la Universidad del Trabajo del Uruguay*, Montevideo, Escuela de Artes Gráficas, 1968, p. 300.

<sup>731</sup> César A. Dupont, en la memoria de la Escuela de Artes y Oficios correspondiente al año 1908, sostenía: “Es una válvula de depuración social que permite aliviar a familias desgraciadas, y consiguientemente a la colectividad, de elementos que, dejados en plena libertad, sembrarían el malestar en el seno de sus familias y luego en las calles de la ciudad”. (Escuela Nacional de Artes y Oficios. Antecedentes sobre su estado en 30 de junio de 1908, Montevideo, Tipografía Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1908, p. 4.)

<sup>732</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Año 1897. Caja nº 1. Carpeta nº 6661.

servirán también pasar noticia a la policía de los niños que reincidan en las faltas a las escuelas”<sup>733</sup>.

El decreto-ley de Educación Común del 24 de agosto de 1877 y el Reglamento General para las Escuelas Públicas (30 de octubre de 1877) establecieron la enseñanza gratuita, obligatoria y semilaica para los niños de 5 a 15 años de edad. Esta reforma educativa liderada por José Pedro Varela (1845-1879) y continuada, luego de su muerte, por su hermano Jacobo A. Varela a cargo de la Dirección General de Instrucción Pública (1879-1889) se conoció como la obra fundante de la escuela pública en Uruguay y como el inicio del sistema público de enseñanza primaria.

La asistencia a la escuela fue obligatoria a partir de 1878, y la responsabilidad y las sanciones recayeron sobre los padres, tutores o encargados de los niños según el artículo 21 de la mencionada ley, que establecía sanciones pecuniarias por incumplimiento. A su vez, si las autoridades escolares y los vecinos constataban la inasistencia del niño, el artículo 23 establecía que “pudiendo, en caso necesario, requerir el auxilio de la fuerza pública” para hacer efectivo la asistencia a clase<sup>734</sup>.

Una vez iniciada la reforma educativa, con el apoyo de la asistencia obligatoria que la respaldaba, las autoridades escolares confiaban en que se produjera una expansión en la matrícula escolar y se redujera la cantidad de niños que permanecían en las calles vagando o dedicándose a la venta de números de loterías y de diarios. El censo levantado por la Jefatura de Policía en 1879 señaló que en el Departamento de Montevideo existían 23.191 niños en edad de asistir a la escuela (de 5 a 15 años) y, efectivamente, lo hacían 17.705 niños, y no asistían 5.486, es decir, que el 23,65% de los niños que estaban en edad escolar no recibían educación<sup>735</sup>.

Sin embargo, casi 10 años después de vigencia de la obligatoriedad escolar, en 1887, el jefe de policía de la capital, Julio C. Muró, comprobaba una realidad muy diferente a la esperable, donde constataba un aumento de niños en la calle que no asistían a la escuela y se lo señalaba en carta al Director General de Instrucción Pública, Jacobo A. Varela. Le hacía notar que la policía tenía “que recoger la mayor parte de esos menores”, y que este

---

<sup>733</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Año 1837. Caja n° 899 A.

<sup>734</sup> *José Pedro Varela y su tiempo. Escritos de José Pedro Varela y documentos de época, tomo 5*, Montevideo, Administración Nacional de Educación Pública, 2012, p. 20.

<sup>735</sup> Ministerio de Gobierno, 28 de noviembre de 1879. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Caja n° 1. Año 1879.



proceder se evitaría si la Dirección de Instrucción Pública hiciera “cumplir estrictamente los artículos 14 y siguientes de la Ley de Educación, como medio que esta Jefatura cree conveniente para evitar la corrupción inevitable de esos menores”<sup>736</sup>. El jefe de la policía se estaba refiriendo a la aplicación de la obligatoriedad de la asistencia a la escuela y la correlativa sanción que recaía sobre los padres o encargados de los niños. A su vez, Julio C. Muró, contabilizaba “9 mil criaturas” en las calles de la ciudad, cuando la población en edad escolar (de 5 a 15 años) según el censo de Montevideo (1889) era de 42.337, quedando sin asistir a la escuela, según el mismo censo 19.076, es decir, el 45.05% de los niños en edad de escuela<sup>737</sup>.

Lo más interesante fue la contestación que el Director de Instrucción Pública realizó sobre la permanencia de los menores en las calles. Escribía al jefe de policía lo siguiente: “Si se hiciese efectiva la obligación escolar, lo que tendría que hacerse de una manera general para no ofrecer resistencias y colocarse en condiciones legales, no tendríamos ni casas dónde dar cabida a los alumnos, ni bancos en qué sentarlos, ni maestros para educarlos, al menos mientras los presupuestos escolares se mantengan en cifras aproximadas a las actuales”<sup>738</sup>.

La novedad que comenzó a vislumbrarse en la práctica y en el discurso de las autoridades policiales era que la solución para los menores que vagaban por los espacios públicos, no estaba en el retiro que podía hacer la policía, sino en la asistencia obligatoria a la escuela. Afirmaba al respecto el jefe de policía, Julio Muró, que “en bien de los referidos menores (...) se haga práctica la educación obligatoria, como freno a la perversión de los menores”<sup>739</sup>. También, en el mismo sentido se pronunciaron las autoridades escolares. La intromisión policial para obligar a los niños a concurrir a la escuela será considerada como inoperante y fue desechada por las autoridades escolares puesto que la intervención policial se comenzó a concebir como “peligrosa o deshonrosa en los asuntos de Instrucción”<sup>740</sup>. Una

---

<sup>736</sup> Muró, J.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital*, op. cit., p. 168.

<sup>737</sup> Censo Municipal del Departamento y de la ciudad de Montevideo, Montevideo, Establecimiento Tip.-Litográfico “Oriental”, 1892, pp. 144-145.

<sup>738</sup> Ibid., p. 169.

<sup>739</sup> Muró, J.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital*, op. cit., p. 171.

<sup>740</sup> En 1903 Carlos Vaz Ferreira, miembro de la Dirección General de Instrucción Pública escribía lo siguiente sobre las medidas tomadas por la policía: “Cuando algún Comisario, de tendencias más o menos dictatoriales, hace acto de fuerza (amenazando, por ejemplo, como en un caso que conozco, con llevar a las madres de los niños inasistentes a la Comisaría, a lavar la ropa de los soldados), la escuela se llena”. Vaz Ferreira, Carlos;

resolución del 30 de octubre de 1883 de la Dirección de Instrucción Pública separó a la enseñanza de las tareas policiales. La medida “establecía que se prescindiera de la intervención policial, disponiendo, en consecuencia, que no se usara de ningún medio violento” para que los padres cumplieran con la obligación de llevar a sus hijos a la escuela<sup>741</sup>.

Lo interesante a destacar es que mientras la policía se retraía de compeler a los padres o encargados para que los niños asistieran a la escuela, no sucedía lo mismo con los menores. Estos, configurada la categoría de menor a partir de las décadas de 1880 y 1890, a diferencia de los niños escolarizados, quedaron bajo la órbita y la mirada policial. De aquí en más, los menores eran tolerados a regañadientes por la policía cuando ejercían determinados oficios o trabajos callejeros: lustrabotas, venta de números de loterías y canillitas. Pero fueron retirados cuando *estaban* en la calle dedicándose al vagabundeo y eran enviados a la Escuela de Artes y Oficios, al Asilo de Huérfanos y Expósitos, al Asilo de Mendigos o al Asilo del Buen Pastor.

El Asilo del Buen Pastor fundado en 1876, a cargo de las Hermanas de la Caridad, tenía un claro perfil correccional. Un convenio de 1912 realizado entre el gobierno batllista, a través de Consejo de Protección de Menores, y el Asilo, estipulaba que éste se comprometía a recibir en su establecimiento “en calidad de pensionadas, a todas aquella menores que envíe el Consejo, las autoridades judiciales de la República o la policía”<sup>742</sup>. Con respecto a labor policial, a partir de 1908 el Ministerio del Interior facultó a la policía a enviar al Asilo del Buen Pastor a todas las menores que encontrase en la calle, “sea cual fuere la hora en que se efectúe la detención, sin pasarlas por las Comisarías u Oficinas”<sup>743</sup>. Las hermanas se encargaban de la alimentación y el vestuario, de la educación religiosa, de la instrucción primaria, moral y urbanidad, y todo lo concerniente para encaminar a esas

---

“Proyecto sobre asistencia media obligatoria”. En: *Anales de Instrucción Primaria*, Año I, tomo I, abril-diciembre 1903, Montevideo, Talleres A. Barreiro y Ramos, 1904, pp. 193-194.

<sup>741</sup> Ibid.

<sup>742</sup> La verdad sobre el Asilo del Buen Pastor. Artículos publicados en “El Demócrata”, Montevideo, 1929, p. 65.

<sup>743</sup> “MENORES DETENIDAS. Su conducción al Asilo del Buen Pastor”, p. 350. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 2, op. cit.

jóvenes por el camino del bien. El Estado pagaba \$9.70 por cada adolescente y podía inspeccionar el Asilo<sup>744</sup>.

Al comenzar el siglo XX no existía un sistema estatal de protección y asistencia de la infancia pobre y abandonada. El segundo gobierno de Batlle y Ordóñez aprobó en 1911 la ley de Protección de Menores y fue para el Uruguay lo que la ley de Patronato Estatal de Menores (1919) fue para la Argentina. La ley abarcaba las siguientes materias: “De la pérdida de la patria potestad”, “De la organización de la tutela en casos de pérdida de la patria potestad”, “De la restitución de la patria potestad”, “De la organización de la tutela de los menores desamparados o sin patria potestad”, “De la corrección de los menores delincuentes”, “Organización de la protección de los menores” y “De las Sociedades de Patronato”<sup>745</sup>.

Además de la creación de las instituciones de tutela y asistencia para la infancia abandonada, la policía se atribuyó una jurisdicción y potestad correccional específica sobre los menores que circulaban por las calles. Hacia fines de la década de 1910, el gobierno constataba que más de 1.500 niños, entre 8 y 16 años, se dedicaban a la venta callejera de diarios y gran parte de ellos no regresaban a su hogares y permanecían durante la noche en las plazas, cuando no, en cafés y garitos de juegos de envite.

Las élites intelectuales y políticas uruguayas también se hicieron eco del problema de la minoridad manifiestamente visible en el paisaje urbano, pero, principalmente, estaban atentas al potencial criminal de estos menores. Los juristas José Irureta Goyena, Washington Beltrán y Vicente Borro intentaron explicar el origen de la minoridad abandonada e infractora y postularon soluciones. El primero es un texto del catedrático de Derecho Penal de la Facultad de Derecho, José Irureta Goyena, titulado “*Los menores ante la ley penal*” de 1906. Al igual que los otros abogados, se mostró atento a la escuela lombrosiana, no obstante advertía que la etiología de la delincuencia infantil no estaba en la herencia o en el atavismo fisiológico. Las causas del delito eran sociales y se encontraban, principalmente, en la desorganización del hogar (alcoholismo, prostitución o infortunio de los padres).

---

<sup>744</sup> *La verdad sobre el Asilo del Buen Pastor*, op. cit., p. 16.

<sup>745</sup> Ley del Consejo de Protección de Menores. Decreto Reglamentario. Reglamento Interno del Consejo Central, Montevideo, Tip. de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1911.

Irureta Goyena argumentaba que la falta de una firme dirección educativa producía dos categorías de menores: los menores abandonados por el hogar paterno que “se hallan momentáneamente detenidos en el escalón contiguo al vicio. Estos no han contravenido a la ley, pero contravendrán más adelante”. Por otro lado, se encontraban los menores delincuentes. En ambos casos, el Estado, a través de instituciones correctivas, debía reformar a los menores abandonados y delincuentes de modo de llevar adelante “un medio eficaz de defender a la sociedad”<sup>746</sup>.

En 1910, Washington Beltrán publicó “*Cuestiones Sociológicas. Lucha contra la criminalidad infantil*” quien presentó la obra en la Cátedra de Derecho Penal de la Facultad de Derecho, donde era titular Irureta Goyena. Este, además, se encargó de prologar el libro escribiendo en el primer párrafo: “no podemos menos que recomendar –en un país donde todavía nada se ha hecho por organizar racionalmente la defensa contra la criminalidad infantil- la amena lectura de estas páginas”. La obra de Beltrán está dividida en dos partes. En la primera aborda las causas que ocasionaban la delincuencia del menor (el medio familiar, el medio social –vagancia, mendicidad, juegos de azar y la sociabilidad de la “mala vida”) y, con una visión crítica, señalaba las causas de orden biológico. La segunda parte trata sobre la represión penal y la “terapéutica para los males” (reformatorios, tribunales especiales, ley de protección de menores, etc.)<sup>747</sup>.

En la misma línea explicativa de la delincuencia infantil, se encuentra el texto “*La Delincuencia en los menores. Causas y remedios*” que Vicente Borro publicó en 1912 para aspirar al cargo de director del Reformatorio de Varones que creó la ley del Consejo de Protección de Menores. Borro entendía, distanciándose como Irureta Goyena y Beltrán de las teorías de Lombroso, que las “cusas principales e inmediatas de la delincuencia” se encontraban en la influencia del ambiente social y, luego, en el ambiente familiar<sup>748</sup>.

Si bien la policía y los jefes de policía no se expresaron en términos teóricos sobre las causas de la delincuencia infantil y la minoridad, se puede encontrar un discurso hegemónico común entre los textos jurídicos y sociológicos con lo que expresaron los jefes

---

<sup>746</sup> Irureta Goyena, José; “Los menores ante la ley penal”, pp. 249 y ss. En: *Evolución*, Año I, n° 5, abril de 1906.

<sup>747</sup> Beltrán, Washington; *Cuestiones sociológicas. Lucha contra la criminalidad infantil. Artículos periodísticos y discursos*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1990, pp. 37 y ss.

<sup>748</sup> Borro, Vicente; *La delincuencia en los menores. Causas y remedios*, Montevideo, Talleres Gráficos “Giménez”, 1912, p. 11.

de policía en sus memorias. Hacia el final del período histórico abordado, el jefe de policía, Gómez Folle constataba que la delincuencia y los individuos que medraban en la “mala vida” habían aumentado en la década de 1920 por la “tendencia urbanista”. La civilización moderna y el urbanismo ambientaban una forma de vida acelerada que llevaba al incremento de la criminalidad debido a la influencia “que surge de los apetitos enormes que padece la sociedad moderna, de la sensualidad excitada por la acumulación de enormes fortunas, de la sucesión de especulaciones fáciles y productivas realizadas a menudo al margen de la ley”, pero sobre todo, empujada por “las necesidades inexorables de la lucha por la vida, frente a la concentración infinita de los capitales”<sup>749</sup>.

En el mismo sentido, se expresaban los juristas que buscaron explicar el fenómeno de la criminalidad infantil. A pesar de los inconvenientes que presentaba el tema de la minoridad en la calle, el problema era una marca de la modernidad de las sociedades contemporáneas, de la cual participaba, también, Montevideo. La montevideana, era una sociedad moderna, como las europeas, pues presentaba los mismos problemas. Beltrán escribía al iniciar su libro que, “ante todo, preciso es consignar que la precocidad es la característica de las modernas sociedades”, algo evidente en la delincuencia infantil<sup>750</sup>. Por su parte, Borro explicaba que “la delincuencia de los menores aumenta porque en su febril movimiento cada vez más acelerado de nuestras sociedades, el individuo se hace hombre con mayor prontitud que en las épocas pasadas. A los quince años el joven es hoy un hombre”<sup>751</sup>. Irureta Goyena advertía que, como en Francia, la “estadística a la vez que revela el aumento progresivo de los delitos, señala también un descenso concomitante en la edad de los delincuentes”<sup>752</sup>.

Los jefes de policía, particularmente aquellos que escribieron hacia fines de la década de 1910 y en la siguiente, como los juristas que trataron el tema de la minoridad, advirtieron sobre la presión que ejercía “la lucha por la vida” en la competencia por la existencia material de las sociedades urbanas. Beltrán señalaba que el “*struggle for life* cada día oprime más con su tiranía, que no conoce de clemencia ni sabe de dar cuartel, a todos

---

<sup>749</sup> Gómez Folle, J. C.; *Memoria de la policía de Montevideo*, op. cit., p. 903.

<sup>750</sup> Beltrán, W.; *Cuestiones sociológicas*, op. cit., p. 43.

<sup>751</sup> Borro, V.; *La delincuencia en los menores*, op. cit., p. 12.

<sup>752</sup> Irureta Goyena, J., “Los menores ante la ley penal”, op. cit., p. 249.

los pueblos del mundo civilizado”, lucha que empujaba, necesariamente, a los niños y jóvenes abandonados hacia la delincuencia y la criminalidad.

La policía y los juristas concebían que la ecología urbana moderna estaba asociada a los mismos problemas. El mundo urbano aceleraba el ritmo de la vida, estimulaba la avaricia por lo material, la ansiedad por la obtención rápida de dinero y el reconocimiento social. De ser necesarios, el delito y la vida en connivencia con la criminalidad, podían ser caminos convenientes que acortasen el logro del éxito material y social. “Esta intensidad de la existencia moderna, engendra fatalmente una mayor cantidad de sensaciones y de impresiones, que conmueven prematuramente el corazón adolescente”<sup>753</sup>. La modernidad, la expectación de consumo y las tentaciones materiales que despertaba la vida urbana promovían en los jóvenes y niños que realizaban trabajos en la calle (canillitas, lustrabotas, vendedores ambulantes) un afán por obtener dinero y reconocimiento de forma rápida, saltando de trabajos precarios e independientes, directamente, al delito. “Es la velocidad de la vida creada por la civilización moderna, lo que crea a su vez la delincuencia de los menores”, escribía Vicente Borro sobre la influencia del ambiente social. “A esta vida rápida e intensa de las sociedades modernas”, continuaba explicando Borro, “hay que agregar como resultado de ese ambiente social los peligros que entrañan, hoy día, para los menores, ciertas manifestaciones de ese ambiente como ser la pornografía, la prensa, el teatro, la prostitución, el libertinaje, el pauperismo, la inmigración, el lujo, el juego, etc.”<sup>754</sup>.

Era el ambiente y la sociabilidad de la “mala vida” los que terminaban de pulir el perfil de menor delincuente y de aquellos que simulaban ingresos mal habidos en la lucha por la vida. Academias de baile, casas de juego, pensiones de artistas y otros ambientes camuflados con otras denominaciones van a centrar la atención de la policía a principios de siglo XX. Beltrán advertía sobre la atracción que esa sociabilidad de la “mala vida” ejercía sobre los jóvenes: “de términos soeces, palabras sacadas de los bajos fondos, gestos de compadrazgo y actitudes de ruindad que sublevan. El primer alcohol, se ingiere generalmente en esos sitios. Es ahí donde se exaltan las malas pasiones, donde se adquirir patente de guapo, ya imitando al *Zurdo*, ya impresionado por la fama de *Guasquita*”<sup>755</sup>.

---

<sup>753</sup> Beltrán, W.; *Cuestiones sociológicas*, op. cit., p. 43.

<sup>754</sup> Borro, V.; *La delincuencia en los menores*, op. cit., p. 13

<sup>755</sup> Beltrán, W.; *Cuestiones sociológicas*, op. cit., p. 59.

A partir de la década de 1910, los menores en la calle y en ambientes de la “mala vida” se convirtieron en la atención central de la agenda policial, en paralelo a otros temas que hacían referencia a la construcción del orden público urbano<sup>756</sup>. La policía se convirtió en la agencia estatal que en exclusividad se arrogó la potestad para retirar a los menores de la calle y, principalmente, durante la noche. También, el gobierno le otorgó a la policía una importante autonomía jurisdiccional, administrativa y reglamentaria sobre la minoridad apresada en la noche. En este sentido, en julio de 1920, el gobierno facultó a la policía para retirar de la calle a los jóvenes que encontraba y depositarlos en el “Albergue Nocturno de Menores”. También, autorizó a la Jefatura de Policía a arrendar en las afueras de la ciudad una casa-quinta para dar alojamiento a los niños abandonados o que hayan cometido faltas leves.

Lo interesante a resaltar, y aquí se puede constatar las atribuciones exclusivas de la policía sobre este sector de la infancia, es que el albergue era administrado y controlado directamente por la Jefatura de Policía. También, fue la policía quien reglamentó la ley que la facultaba a recoger a los jóvenes de la calle y los criterios para su devolución a padres o tutores y las condiciones de estadía de los menores. La reglamentación policial habilitaba a retirar de la calle a los varones de menos de 17 años y a las mujeres con menos de 18 años, que no estuviesen requeridos por la justicia. A su vez, prohibió que menores de 12 años, después de las 22 horas, ejercieran cualquier tipo de venta callejera.

El albergue antes referido era exclusivamente para varones. Los jóvenes que ingresaban eran aquellos que recogía la policía durante la noche de las calles y lugares públicos y los que no quisieran, por motivos justificados (malos tratos, castigos excesivos), volver a sus hogares. También eran recluidos en el albergue los jóvenes que las distintas comisarías de Montevideo remitían desde sus seccionales.

Una vez que el joven ingresaba, el “Encargado del albergue” inscribía una serie de datos (nombre, fecha y hora de entrada, nacionalidad, edad, domicilio, “observaciones”, “datos cuyo conocimiento sea conveniente para el futuro”) en el “Libro Registro Entrada de Menores”, que al otro día debía remitir a la Jefatura de Policía. El menor era entregado a

---

<sup>756</sup> Freidenraij, C.; “Intervenciones policiales sobre la infancia urbana. Ciudad de Buenos Aires, 1885-1920”. En: *Revista Historia y Justicia*, Santiago de Chile, n° 6, abril 2016.

los padres, tutores o guardadores, luego de la reconvención policial de uso. Sin embargo, el joven tenía la posibilidad de negarse a volver con sus padres o tutores si manifestaba temor o alegase ser víctima de malos tratos y castigos excesivos. El joven que se negase a volver con sus padres o tutores, o si estos se negaban a retirarlo, pasaba en calidad de depósito a la “Quinta de Menores”, hasta que el fiscal de menores resolviese sobre el caso<sup>757</sup>.

Las jóvenes que retiraba la policía de la calle eran conducidas a la comisaría y devuelta a los padres o tutores. Si la joven se negase a volver a su hogar, o los padres se negaban a recibirla, la policía enviaba a las niñas menores de 12 años al Asilo “Dámaso A. Larrañaga”, y a las de más de 12, al Asilo del Buen Pastor.

## Conclusiones

Hasta la década de 1880 se puede constatar una policía omnipresente, que todo lo abarcaba en la ciudad y que tenía su ojo puesto hasta en los aspectos más nimios del espacio urbano y, particularmente, en determinados sectores sociales. Bajo esa tutela total que ejercía la policía sobre la ciudad, también, se encontraban los mendigos, los dementes, los niños y los jóvenes. La policía controlaba su asistencia a la escuela, fiscalizaba la ocupación laboral de los hombres y disciplinaba el espacio urbano. Sin embargo, las prácticas policiales anteriores a la modernización del país (1870-1900), no distinguían ni diferenciaban sectores dentro de la juventud ni establecían categorías. En las calles, en las pulperías o en los cafés, la policía se refería a los muchachos que encontraba allí de una manera genérica, como muchachos ociosos o vagos, que también pertenecían a “*hijos de familia*”, según expresión de la época.

Con anterioridad a la década de 1870, al no existir instituciones especializadas para asistir y corregir a ciertos niños y jóvenes, era la policía la encargada de llevar adelante una variada gama de funciones de control sobre la infancia. A partir de la modernización del país se produjo, además, el inicio de la expansión de la matrícula escolar (1878-1900). También, en este período, Montevideo conoció el nacimiento de distintas instituciones y asilos para asistir y corregir a los mendigos, a los dementes y a la infancia pobre y abandonada que no asistía a la escuela o que carecía de familia.

---

<sup>757</sup> Pintos, J. A.; *Memoria de la Policía de Montevideo, 1919-1922*, op. cit., pp. 105 y ss.



Hacia fines del siglo XIX, al comenzar la policía un proceso de modernización y de especialización de sus competencias, tomó fuerza la categoría *menor* que fue utilizada para designar a un sector de la niñez y de la juventud que se hacía presente en la calle, y por lo tanto, era proclive al delito o víctima de riesgos. De la vida y de la sociabilidad de los menores se ocuparía la policía y las instituciones de corrección, y de la de los niños, sus padres o su familia. Para los jefes de policía, el mundo de la infancia era muy diáfano: los niños debían estar en la escuela, en el taller o en la fábrica.

Hacia inicios de la década de 1920, el gobierno le asignó amplias atribuciones a la policía con respecto al secuestro y retiro de niños de las calles. Además, la policía poseyó establecimientos de corrección propios, donde la Jefatura estaba a cargo de la dirección, de la reglamentación interna y del gobierno de los mismos. De este modo, la minoridad se convirtió en un área privilegiada de la policía. Mientras la legislación escolar retiró a la policía la facultad de compeler por la fuerza a la asistencia a la escuela, ya sea a los padres o encargados y a los mismos niños, los menores, si permanecían en la calle, se transformaron en un asunto exclusivo policial.

## Capítulo 7. La policía, el orden urbano y la “cuestión social”: “mala vida”, prostitución, proxenetismo y juegos ilegales

En el presente capítulo se abordan las prácticas de investigación que utilizó la policía de Montevideo entre las décadas de 1890 y 1920 para detectar las huellas y pistas de las actividades delictuosas y fronterizas con el delito siendo su objetivo identificar a los individuos que conformaban la “mala vida”. Ese ambiente ambivalente entre la legalidad y la ilegalidad, zona incierta entre la vida honrada y la delincuencia, estaba poblado por un conjunto heterogéneo de individuos: proxenetas que simulaban ser empresarios, “toxicómanos” y mujeres que llevaban una doble vida, curanderos y adivinas, anarquistas, excombatientes de la primera guerra mundial, empresarios del juego clandestino y una legión de jugadores que, como afirmaba el jefe de policía, Juan Carlos Gómez Folle, “abandonan el trabajo honesto para obtener sus medios de vida de la falta continuada, cuando no merodeando en las fronteras del delito”<sup>758</sup>.

Los lugares y personajes de la “mala vida” se camuflaban, se revestían de ambivalencia, aparentaban, mutaban, y para utilizar un concepto del discurso hegemónico de la época, *simulaban* lo que eran en realidad. Los jefes de policía, los comisarios y principalmente, los agentes de la Policía de Investigación estuvieron atentos a estos personajes y lugares, y acumularon un saber en la materia en contacto con los individuos que medraban por sus vínculos con la delincuencia.

En los archivos de la policía y en los documentos y partes policiales, la noción de *simulación* como estrategia de supervivencia, como forma fraudulenta de la lucha por la vida, era utilizada en el mismo sentido que la emplearon distintos autores, como Eusebio Gómez en “*La mala vida en Buenos Aires*”, José Ingenieros en “*Criminología*” y Francisco de Veyga en “*Los auxiliares del vicio y del delito*”, quienes para el caso de la ciudad de Buenos Aires, documentaron el tema y expusieron el concepto de “mala vida” y los personajes que allí convivían en las fronteras del delito<sup>759</sup>.

---

<sup>758</sup> Gómez Folle, J. C.; *Memoria de la Policía de Montevideo*, op. cit., p. 86.

<sup>759</sup> Gómez, Eusebio; *La mala vida en Buenos Aires*, Buenos Aires, Biblioteca Nacional, [1908] 2011. Ingenieros, José; *Criminología*, Córdoba, Buena Vista Editores, [1913] 2012. De Veyga, Francisco; “Los auxiliares del vicio y del delito” pp. 289-313. En: *Archivos de Psiquiatría y Criminología*, año III, 1904.

También, pusimos en diálogo el concepto de “mala vida” con la noción de *simulación*, categoría generalizada en la cultura letrada de principios del siglo XX, complejizada y utilizada por José María Ramos Mejía, Francisco de Veyga y José Ingenieros. Principalmente, fue Ingenieros el gran teórico de la simulación, y quien la vinculó a ciertos grupos sociales que hacían de la simulación “el medio habitual y preferente de lucha por la vida”<sup>760</sup>. Los juristas uruguayos José Irureta Goyena, Vicente Borro y Washington Beltrán, también, vincularon la criminalidad, principalmente, de los menores, con las exigencias urbanas de la “lucha por la vida”. El contacto que los niños y jóvenes obtenían de la sociabilidad en la calle y ambientes del mal vivir, y el consecuente aprendizaje de formas delictuosas de vivir, ocasionaba ese deslizamiento inevitable hacia el la criminalidad.

### 7.1 La “mala vida”: varios relatos y un concepto ambiguo

Los personajes y los lugares de la “mala vida” tienen como característica esencial la capacidad de constituirse en zonas “grises”, ambivalentes e inciertas para quien no está avezado en su conocimiento. “El Bajo”, escribía Julio C. Puppo (alias “El Hachero”) quien conoció el ambiente de primera mano, “recoge a todos con una sonrisa. Detrás de ella, la sombra siniestra de los cafetines y las ventosas del Tábano, todos ávidos de sangre. Unos explotando a las mujeres, otros explotando a los hombres en sus mesas de juego”<sup>761</sup>. Menores que trabajaban en la calle haciendo de canillitas pero que estaban en connivencia con el mundo del delito; niñas floristas que se prostituían en, durante y después del trabajo; obreras fabriqueras que aumentaban sus ingresos ejerciendo el meretricio; cafés de camareras que escondían la prostitución clandestina; casas amuebladas que simulaban el ejercicio de la prostitución; salones de lustrar que eran una tapadera para levantar quiniela clandestina; clubes donde se jugaba por dinero, donde la policía tenía el límite legal de la personería jurídica que los ampara frente a la represión; almacenes y una infinidad de despachos de bebidas donde se jugaba por dinero en la trastienda. Y también, delincuentes,

---

<sup>760</sup> Ingenieros, J.; *La simulación en la lucha por la vida*, Buenos Aires, Losada, [1903] 1976, p. 67. Salessi, Jorge; *Médicos, maleantes y maricas*, op. cit. Salessi aborda el tema de la simulación y su utilización por la criminología en el apartado *La simulación de José Ingenieros*, pp. 133 y ss.

<sup>761</sup> Puppo, Julio C.; *Ese mundo del Bajo*, Montevideo, Arca, 1967, p. 12.

que habían abandonado la tradición, se hacían confidentes de la policía. O los “ladrones con pollera”, muy comunes en la época, como la “Princesa de Borbón”, que Julio C. Puppo describe como el “oficio que con tanto éxito desempeñó “La Princesa” en su doble faz de afeminado y ladrón”<sup>762</sup>. Construcción estética y discursiva para disculpar a homosexuales o travestis, especialistas en robar a hombres adinerados y marineros.

La expresión “la lucha por la vida” y su relación con la categoría “simulación” fue analizada por Graciela Ferrás en relación a los inmigrantes y al propio Ingenieros y por Pablo von Stecher en el marco de los discursos políticos y criminológicos que circularon en Buenos Aires entre 1900 y 1910. Los sujetos simuladores, comunes o delincuentes, tenían según médicos y criminólogos, un elemento aglutinador que los convertía en coincidentes y era “su peligrosa capacidad de simular”. José Ingenieros, sostiene von Stecher, fue quien por primera vez en la cultura argentina articuló “la simulación” con “la lucha por la vida”. El problema de la simulación (o del engaño) como manera fraudulenta de obtener ingresos, o como forma de vida centró, también, la atención de la policía de Montevideo<sup>763</sup>.

La “mala vida” y sus zonas delictuosas aledañas, como submundo misterioso de la ciudad, estaban ocultos al ojo no avezado en frecuentar esos ambientes y en perseguir sus huellas. Sólo la Policía de Investigación, como el *flâneur* que pasea por la ciudad, sabía ver y buscar más allá de lo aparente. Su empirismo ejercitado en la calle le había otorgado la capacidad de detectar e identificar a los personajes de la “mala vida”.

Los estudios históricos sobre la policía, la criminalidad y la “mala vida” están vinculados con el concepto de “cuestión social” que, como han señalado Eduardo Zimmermann y Juan Suriano, desde distintos abordajes conceptuales y teóricos, abarca y trasciende al problema obrero, e incluye temas que poseen una importante carga ideológica y moral, como la pobreza, la criminalidad urbana, la minoridad, la inmigración masiva, la prostitución, el alcoholismo, la enfermedad y el hacinamiento habitacional<sup>764</sup>.

---

<sup>762</sup> Ibid., pp. 55-57. Cfr. Salessi, J.; *Médicos, maleantes y maricas*, op. cit., pp. 388 y ss.

<sup>763</sup> Von Stecher, Pablo; “La simulación como estrategia en la lucha por la vida: el discurso de los políticos y criminólogos argentinos entre 1900 y 1910”, p. 25. En: *Discurso, teoría y análisis*, n° 30, 2010. Ferrás, Graciela; “Extranjero, raza y simulación en el pensamiento de José Ingenieros”. En: *Co-herencia*, vol. 3, núm. 4, Universidad EAFIT, Medellín, enero-junio, 2006.

<sup>764</sup> Zimmerman, E.; *Los liberales reformistas*, op. cit.. Suriano, Juan; *Introducción: una aproximación a la definición de la cuestión social en Argentina*, pp. 2-3. En: Suriano, J. (compilador); *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, op. cit.

En la región del Río de la Plata, a partir de las décadas de 1860 y 1870, el proceso de modernización acarrió transformaciones económicas y sociales de la sociedad tradicional y, particularmente, cambios manifiestos en las ciudades. Buenos Aires, Córdoba, Rosario y Montevideo, entre otras, conocieron el crecimiento demográfico debido a la inmigración europea, el hacinamiento habitacional, los problemas laborales derivados de las relaciones de trabajo (pobreza, marginalidad, epidemias, etc.), la sindicalización e ideologización de los trabajadores, la aparición de nuevos delitos, el aumento de la criminalidad urbana, la expansión de la prostitución y la aparición de nuevos personajes sociales vinculados a la “mala vida”.

Se caía en la “mala vida”, en el “bajo fondo”, lugares simbólicos, pero también culturales y sociales, porque se traspasaba una fina barrera, casi invisible, cuando el individuo estaba en una situación vulnerable, en el límite o en la frontera de abandonar la vida laboriosa y honesta. El jurista José Irureta Goyena argumentaba que los menores que se encontraban en el desamparo moral, “se hallan momentáneamente detenidos en el escalón contiguo al vicio. Estos no han contravenido la ley, pero contravendrán más adelante. (...) Antes de que su caída sea más grande, es lógico acudir en su auxilio”<sup>765</sup>. A su vez, Vicente Borro entendía que la civilización moderna y su estilo de vida acelerada, generó en la sociedad montevideana un “ambiente social” proclive, con sus peligros, a promover la delincuencia. “Los peligros que entrañan, hoy día, ciertas manifestaciones de ese ambiente como ser la pornografía, la prensa, el teatro, la prostitución, el libertinajes, el pauperismo, la inmigración, el lujo, el juego, etc.”<sup>766</sup>.

La criminología positivista entendía que el mundo delictivo y la “mala vida” se nutrían de individuos que habían desertado del campo del trabajo regular. Según Ricardo Salvatore, la criminología positivista vigente en Argentina entre 1890 y 1920 consideró al trabajo y a la ética del trabajador como una herramienta para reformar a los hombres que habían abandonado el mundo laboral y se habían lanzado al delito como forma ilegal de “lucha por la vida”<sup>767</sup>.

---

<sup>765</sup> Irureta Goyena, J.; “Los menores ante la ley”, op. cit., p. 252.

<sup>766</sup> Borro, V.; *La delincuencia de los menores*, op. cit., p. 13.

<sup>767</sup> En Argentina, varias investigaciones se han centrado en la criminología positivista y en la contribución del positivismo en proporcionar formas científicas y un lenguaje específico para solucionar la cuestión del crimen y para entender las determinaciones sociales y psicobiológicas del delincuente, así como métodos para la regeneración de los criminales. Entre los aportes más importantes en la materia de la criminología positivista

En el ámbito de la literatura criminológica de entresiglos aparecieron, como un subgénero originado en la criminología italiana, numerosas obras que tenían por tema a la “mala vida” y que estaban destinadas a un público masivo ávido de detalles sobre los misterios de las “clases peligrosas” y personas que vivían en los “bajos fondos”<sup>768</sup>. En 1898, Alfredo Nicéforo y Scipio Sighele publicaron “La mala vita a Roma”; en 1901, Constancio Bernaldo de Quirós y José María Llanas Aguilaniedo publicaron “*La mala vida en Madrid*” y en 1912 se publicó “*La mala vida en Barcelona*” de Max-Bembo. En 1908 apareció “*La mala vida en Buenos Aires*” de Eusebio Gómez y en 1911 “*Los grandes misterios de la mala vida en Buenos Aires*” de Carlos Looyer. El origen y difusión de este tipo de obras dentro de la literatura criminológica se produjo en paralelo a la emergencia del género policial en la Argentina (1877-1912) y su posterior consolidación (1910-1940). La literatura sobre los bajos fondos se acompañó, también, con el auge de la crónica policial, que tenía como destinatarios a los nuevos lectores urbanos de las primeras décadas del siglo XX<sup>769</sup>.

---

y su relación con la policía y la modernización del castigo cabe mencionar los textos ya clásicos de Rosa del Olmo; *Criminología argentina*, op. cit. Del Olmo, R.; *América Latina y su criminología*, op. cit. Una renovación de los estudios criminológicos, se produjo con las siguientes obras: Zimmerman, E.; *Los liberales reformista*, op. cit. Marteau, J. F.; *Las palabras del orden*, op. cit. Salvatore, R.; *Criminología positivista, reforma de prisiones y la cuestión social/obrero en Argentina*. En: Suriano, J. (compilador); *La cuestión social en Argentina, 1870-1943*, op. cit. Scarzanella, E.; *Ni gringos ni indios*, op. cit. Caimari, L.; *Castigar civilizadamente. Rasgos de la modernización punitiva en la Argentina (1827-1930)*. En: Gayol, S.; Kessler, G. (compiladores); *Violencia, delitos y justicias en la Argentina*, op. cit. Caimari, L.; *Apenas un delincuente*, op. cit. Creazzo, Giuditta; *El positivismo criminológico italiano en la Argentina, Buenos Aires*, Ediar, 2007. Para el caso de Uruguay, cfr. Fessler, D.; *Derecho penal y castigo en Uruguay (1878-1907)*, op. cit.

<sup>768</sup> Campos, Ricardo; *Los fronterizos del delito. Las relaciones entre crimen y mala vida en España y Argentina a comienzos del siglo XX*, p. 117. En: Miranda, Marisa; Girón Sierra, Álvaro (coordinadores); *Cuerpo, biopolítica y control social. América Latina y Europa en los siglos XIX y XX*, Barcelona, Siglo XXI, 2009. Campos, R.; *Pobres, anormales y peligrosos en España (1900-1970): de la ‘mala vida’ a la ley de peligrosidad y rehabilitación social*. XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El Control del espacio y los espacios de control, Barcelona, 5-10 de mayo de 2014.

<sup>769</sup> Setton, Román; *Los orígenes de la narrativa policial en la Argentina: recepción y transformación de modelos genéricos alemanes, franceses e ingleses*, Madrid, Ediciones de Iberoamericana, 2012. Debo agradecer la gentileza del autor por poder acceder a esta obra. Román Setton aborda el surgimiento y las etapas de la literatura policial en Argentina y la relación con las publicaciones, los lectores y los ritmos de lecturas en *La literatura policial argentina entre 1910 y 1940*. En: Setton, R. (comp.); *Fuera de la ley. 20 cuentos policiales argentinos (1910-1940)*, Buenos Aires, Adriana Hidalgo editora, 2015. Cfr. Lafforgue, Jorge; Rivera, Jorge; *Asesinos de papel. Ensayos sobre narrativa policial*, Buenos Aires, Ediciones Colihue, 1996. Lila Caimari analiza el retrato periodístico del delincuente y el periodismo del crimen en el contexto de entresiglos en *Apenas un delincuente*, op. cit. Para el tema del origen de la crónica policial y el mundo popular puede consultarse la obra de Sylvia Saïtta Regueros de tina. *El diario Crítica en la década de 1920*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2013 y, en particular, el capítulo “Por el mundo del crimen” donde se analiza el origen y evolución de la crónica policial en relación al mundo popular.

El tema de la “mala vida” fue considerado por distintos autores y desde diferentes disciplinas académicas como una zona intermedia, fronteriza, incierta, gris o difusa entre la legalidad y la criminalidad, entra la normalidad y la locura, entre el trabajo regular y honrado y las prácticas deshonestas y fraudulentas en la lucha por la vida<sup>770</sup>. Jorge Salessi la entendió como aquellas personas “que se movían entre mundos y espacios legales e ilegales, que separaban y comunicaban poblaciones visibles y poblaciones inmersas”<sup>771</sup>.

Para Ricardo Salvatore era una “subcultura alternativa” que estaba compuesta por aquellos individuos que caían desde “el mundo del trabajo” hacia “el mundo del delito”. El contagio o influencia de éste sobre una población resistente a la disciplina laboral ocasionaba la “mala vida”. Según Salvatore, Francisco de Veyga y Eusebio Gómez entendían a la “mala vida” conformada por una “clase potencialmente delincuente” que “por sus rasgos psíquicos y por la influencia del medio no podían adaptarse a la disciplina del trabajo”. Algunos delincuentes y otros auxiliares del vicio y del delito, tenían en común, según Salvatore, que “habían aprendido a vivir sin trabajar por un salario”<sup>772</sup>.

Ricardo Campos entiende a la literatura sobre la “mala vida” como un subgénero de los estudios criminológicos, con pretensiones de categoría de análisis científico, que tenían por objetivo aprehender y catalogar a esa población difícil de clasificar, muy amplia y heterogénea: “un nutrido grupo de individuos situados en la difusa frontera de lo legal e ilegal”<sup>773</sup>. Era una población situada geográficamente en los márgenes de la ciudad (el arrabal), legalmente en las fronteras del Código Penal y moralmente marcada por la desviación de sus conductas.

Por su parte, Mariana Ángela Dovio estudió la noción de la “mala vida” en el contexto de la cultura positivista y las prácticas higienistas que defendían los intelectuales

---

<sup>770</sup> Francisco de Veyga entendía que los “*despachantes de bebidas*” alcohólicas, los proxenetas, el “*entregador*”, las adivinas y curanderas, “el empresario de *garitos*”, entre otros personajes, constituían un “vínculo” de intermediación entre la delincuencia y “la masa social común” (pp. 293-294). Los “elementos” antes mencionado “son factores que (...) están ligados directamente con los agentes del vicio y del delito, sirviéndoles de instrumentos de acción. Son sujetos que cediendo á las sugerencias que provocan dichos agentes, se dejan contaminar por ellos, para convertirse después en sus protectores y propagadores” (*Los auxiliares del vicio y del delito*, op. cit., p. 290).

<sup>771</sup> Salessi, Jorge; *Médicos, maleantes y maricas*, op. cit., p. 325.

<sup>772</sup> Salvatore, R.; *Subalternos, derechos y justicia penal*, op. cit. pp. 223 y ss. Salvatore, R.; *Usos científicos en La mala vida de Eusebio Gómez*, p.101. En: Salvatore, R.; Barreneche, O. (editores); *El delito y el orden en perspectiva histórica*, op. cit.

<sup>773</sup> Campos, Ricardo; *Los fronterizos del delito*, op. cit., p. 117. Campos, R.; “La clasificación de lo difuso: el concepto de ‘mala vida’ en la literatura criminológica de cambio de siglo”. En: *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 10, nº 4, 2009.

nucleados en la revista *Archivos de Psiquiatría, Criminología, Medicina Legal y Ciencias Afines*. Entiende por “mala vida” una categoría de “análisis social”<sup>774</sup> para definir individuos resistentes al modelo de trabajador “decente”, que “no incluyó sólo comportamientos sino una serie de cualidades corporales y morales (desde rasgos ‘atávicos’ hasta formas de vestirse o maneras de ser) que observadas determinaban una potencial patología o criminalidad”<sup>775</sup>. Médicos y criminólogos tuvieron como objetivos identificar la “peligrosidad” “para evitar que se desarrolle la ‘mala vida’, utilizando para ello su mirada puntillosa sobre el cuerpo, teniendo como objetivo la prevención de conductas estimadas antisociales”<sup>776</sup>.

Paulina Brunetti analiza el concepto de “mala vida” en las crónicas policiales periodísticas de Córdoba de principios de siglo XX y cómo en esa narrativa emerge una axiología basada en ideas divulgadas por el positivismo criminológico de la época. “Escritas en estilo costumbrista, en su discursividad se observa la asignación de una serie de atributos negativos a los sectores populares que son análogos a los esgrimidos por la criminología positivista para definir el concepto de ‘mala vida’ (delito natural)”<sup>777</sup>. Brunetti entiende que la “mala vida” era un espacio “patógeno” de las ciudades burguesas del entresiglo que frenaban el progreso y compuesto por actores sociales “que no estaban locos, ni habían cometido delitos legales, pero ubicados en un *continuum* expandido casi infinitamente entre los polos opuestos de la normalidad y la locura”<sup>778</sup>.

Sin embargo, la existencia de un espacio urbano que conformaba una “mala vida” puede ser concebida como un símbolo, es verdad que negativo, pero símbolo consagratorio de la modernidad de las ciudades rioplatenses. Eugenia Scarzanella escribía al respecto que en la obra de Eusebio Gómez, la “modernidad de Buenos Aires se medía también según este

---

<sup>774</sup> Dovio, Mariana; “El Instituto de Criminología y la ‘mala vida’ entre 1907 y 1913”, p. 96. En: *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*. Año 4, n° 4, 2013.

URL: <http://publicaciones.ffyh.unc.edu.ar/index.php/anuariohistoria>.

<sup>775</sup> Dovio, M. Á.; “La noción de la ‘mala vida’ en la Revista Archivos de Psiquiatría, Criminología, Medicina Legal y Ciencias Afines, Buenos Aires (1902-1913) en relación al Higienismo argentino”, p. 3. En: *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates 2012, Puesto en línea el 25 de septiembre 2012. URL: <http://nuevomundo.revues.org/63961>.

<sup>776</sup> Dovio, M. Á.; “El caso de la ‘mala vida’ en la Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal (1914-1927) en Buenos Aires”, p. 13. En: *Revista de Historia del Derecho*. Sección Investigaciones. N° 43, INHIDE, Buenos Aires, enero-junio 2012.

<sup>777</sup> Brunetti, Paulina; “La ‘mala vida’. Prensa, delito y criminología positivista a fines del siglo XIX y comienzos del XX”, pp. 122-123. En: *Marginalidades. Publicación del CIFYH*. Año V, número 4, marzo de 2007, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Córdoba.

<sup>778</sup> Ibid., p. 126.



parámetro negativo de los bajos fondos: también la capital argentina, como las grandes ciudades europeas, tenía sus misterios, sus jirones del vicio”<sup>779</sup>.

## **7.2 Detección y vigilancia policial sobre zonas “grises” (1880-1920): “mala vida”, prostitución, proxenetismo, casas de juegos de azar y otros ambientes**

Los críticos literarios han relacionado la aparición del género policial en su versión clásica o de enigma, que tiene sus inicios con Edgar Allan Poe y Arthur Conan Doyle, al contexto social y económico de fines de siglo XIX, donde las ciudades tienen como protagonista a la multitud y donde el *otro* amenazador, desconocido o enemigo puede protegerse tras el anonimato que permite la aglomeración de personas.

Ricardo Piglia y David Frisby, entre otros, han evocado constantemente la obra de Walter Benjamin, quien señalaba que “el contenido social original de la historia de detectives es la borradura de las huellas del individuo en la multitud de la gran ciudad”<sup>780</sup>. Siguiendo a Benjamin, Frisby advierte que la figura del *flâneur*, paseante y observador de la ciudad, y el detective, personaje que logra aislarse en la multitud, porque la masa también lo protege como al criminal, llevan adelante una actividad de vigilancia y de investigación positiva. En el ejercicio de la observación, el *flâneur* y el policía de investigaciones van a “recoger y registrar imágenes urbanas, interacciones y tipificaciones sociales”. Ambos se encuentran cómodos en la ciudad y pueden “combinar la observación, la vigilancia y la preservación de su incógnito”<sup>781</sup>. Señala Benjamin al respecto: “Dialéctica del callejeo por un lado, el hombre que se siente mirado por todo y por todos, en definitiva, el sospechoso; por otro, el absolutamente ilocalizable, el escondido”<sup>782</sup>.

El género nace con un protagonista fundamental que es el detective que se lanza tras la búsqueda de huellas o pistas, que otro (el criminal) se ha encargado de ocultar, con el propósito de resolver un enigma, que por lo general es la muerte de alguien. Sin embargo, entre los detectives Caballero Dupin y Sherlock Holmes y los norteamericanos Sam Spade

---

<sup>779</sup> Scarzanella, Eugenia; *Ni gringos ni indios*, op. cit., p. 39.

<sup>780</sup> Benjamin, Walter; *El París de Baudelaire*, Buenos Aires, Eterna Cadencia Editora, 2012, p. 108. Piglia, Ricardo; *La ficción paranoica*, p. 230. En: De Rosso, Ezequiel (selección y coordinación); *Retóricas del crimen. Reflexiones latinoamericanas sobre el género policial*, Alcalá la Real, Alcalá Grupo Editorial, 2011. Frisby, David; *Paisajes urbanos de la modernidad. Exploraciones críticas*, Buenos Aires, Universidad Nacional de Quilmes-Prometeo 3010, 2007.

<sup>781</sup> Frisby, D.; *Paisajes urbanos de la modernidad*, op. cit., p. 54.

<sup>782</sup> Benjamin, W.; *Libro de los pasajes*. Edición de Rolf Tiedemann, Madrid, Akal, 2005, p. 425.

de Dashiell Hammett y Philip Marlowe de Raymond Chandler vemos la evolución del género, pero también los cambios en las condiciones sociales que tienen por escenario el delito o crimen a resolver. Los policías de Investigaciones que vamos a conocer por sus informes y persecuciones se parecen más a las prácticas de los detectives de la novela policial norteamericana –trabajan por un sueldo y se mezcla con los delincuentes- que a los detectives cerebrales ingleses. Su escenario eran las calles de Montevideo, los garitos de juego clandestino, los prostíbulos y el proxenetismo, actos anarquistas y mítines socialistas y la vigilancia de curanderos y adivinas. Una fauna urbana que vivía de la simulación como forma de ganarse la vida, y una policía que, usando una expresión de la época, se “mimetizaba” vigilando y persiguiendo a toxicómanos, anarquistas, curanderos y proxenetas.

En la memoria de la Jefatura de Policía de Montevideo, el jefe de policía, Juan Carlos Gómez Folle, escribía que “la civilización no atenúa, sino que aguja la maldad humana”. En los últimos diez años la criminalidad ha adoptado “una manera de accionar inteligente, fina, astuta, que demuestra un refinamiento llevado en muchos casos a grados superlativos”, lo que ha obligado a “la variación de los procedimientos policiales”. Como sostenía la tesis de José Ingenieros, la simulación y los medios fraudulentos en la lucha por la vida predominan sobre los violentos<sup>783</sup>, Gómez Folle entendía que el delincuente violento de ayer se había “convertido en el fraudulento, a menudo no sospechado y casi nunca probado”<sup>784</sup>.

Gómez Folle realizó una clasificación y descripción de la criminalidad y de los sujetos de la “mala vida”. Lo que caracterizaba a todos ellos era su capacidad de simular, o de estar protegidos o amparados por las leyes defectuosas, o llevar una doble vida, “cumpliendo un doble papel”, decía el jefe de policía. Clasificaba a la criminalidad de la siguiente forma: 1) “una clase de individuos que viven constantemente del delito o de la falta”: “los rateros”, “los asaltantes”, “la gama infinita de expoliadores”. 2) “Otro género de delincuentes de profesión”: “los proxenetas, los souteneurs, los rufianes de toda laya, los traficantes de blanca”, “los vendedores de drogas prohibidas, los mercaderes de estupefacientes, los proveedores de cuanto puede halagar a los pervertidos, a los viciosos, a

---

<sup>783</sup> Ingenieros, J.; *La simulación en la lucha por la vida*, op. cit., p. 163.

<sup>784</sup> Gómez Folle, J. C.; *Memoria de la policía de Montevideo*, op. cit., p. 902.

los degenerados”. 3) “En una escala menos perniciosa”, pero que “es punto de partida y base para el ingreso en la alta delincuencia”: “los tahúres”, “los jugadores impenitentes”, “los recalcitrantes de juegos prohibidos”, “los empresarios clandestinos de carreras, y los infatigables ‘quinieleros’” y “sus parroquianos que forman legión”. 4) Por último, el jefe de policía advertía el incremento de un heterogéneo grupo de individuos conformado por una “la larga serie de degenerados de toda especie que infectan la capital, desde los depravados sexuales hasta los consumidores de estupefacientes, desde los afeminados indecorosos hasta las pervertidas en todo lo que de más noble y puro tiene la mujer”. Todos ellos “pululan, accionan y se agrupan en un ambiente de infamia, unen lo abyecto con lo delictuoso y constituyen una constante preocupación de la Policía”. La inquietud de Gómez Folle residía en la doble vida que llevaban estos individuos. La policía:

los ve frecuentar también los lugares que debían estar reservados únicamente a las personas honestas; los ve alternar, sin que se les rechace, con quienes por su posición, por sus condiciones, por sus títulos, ocupan los planos más altos de nuestra sociedad; los ve hallar disculpas, cuando no defensas entre aquellos que, corrientemente, son aceptados como modelos de decencia y decoro; los ve, en fin, cumpliendo un papel doble, ya actuando normalmente como componentes correctos de la comunidad, ya chapaleando vergonzosamente en el pantano de sus vicios<sup>785</sup>.

El objetivo que se había planteado Gómez Folle, como otros jefes de policía, era llevar adelante una precisa identificación de los individuos antes nombrados. Determinar y fijar la identidad de proxenetas y prostitutas, de vendedores de drogas y consumidores, de empresarios del juego y de jugadores fue la actividad central de la policía montevideana en las primeras décadas del siglo XX.

Si la ciudad funcionaba como protección de los delincuentes y sospechosos, puesto que en la multitud y el anonimato se disimulaba las huellas y actividades de la “mala vida”, la ciudad permitía, también, la simulación del delator amparando a los colaboradores de la policía. La vecindad se transformaba, a su vez, en un peligro para aquellos que vivían de la prostitución clandestina, del juego ilegal, del curanderismo y de la adivinación<sup>786</sup>. En una

---

<sup>785</sup> Ibid, pp. 904-905.

<sup>786</sup> El Código Penal (1889), en su artículo 414, tipificaba a la adivinación como una falta contra la propiedad y la castigaba con una multa de cincuenta pesos o prisión equivalente. La represión de las faltas correspondía a la policía. Sin embargo, el tema de la adivinación, por su gravedad, difusión y extensión en la ciudad, fue objeto de disputa entre la policía y la justicia. En 1894, el fiscal de lo civil, Carlos Fein, y el Poder Ejecutivo entendían que en los casos de adivinación debían intervenir los jueces de paz, porque estas faltas, “por la naturaleza que revisten y los intereses que afectan, exigen para su castigo la sustanciación de un proceso de

carta enviada a Virgilio Sampognaro, los “amigos de la moral y buenas costumbres”, se dispusieron a colaborar con la policía “con motivo de la gran higienización social que se viene operando en esta Capital”<sup>787</sup>. “Varios Vecinos” del Cerro le escribían a Virgilio Sampognaro para denunciar el salón de bailes “Las Calaveras”, “donde se ejerce la prostitución escandalosamente a todas horas del día y de la noche, pues esos individuos sin conciencia, pero con buenos brazos para trabajar aunque nunca lo han hecho pues han encontrado otro medio mejor de ganarse la vida, nos han traído una colección de mujeres, pardas y chinas en su totalidad recolectadas en los bajos fondos”<sup>788</sup>.

Además, los vecinos se lanzaron a señalar las casas, con las direcciones exactas y los nombres precisos de “los charlatanes y embaucadores, que, amparados bajo nuestras muy contemplativas leyes, estaban esquilmando a los imbéciles y estúpidos”<sup>789</sup>. En una carta anónima, una mujer se dirigía al jefe de policía señalando que “en la calle J. Carlos Gómez 1540 vive una tal Adela Truco que se ocupa en echar las cartas, hacer y quitar daños y preparar filtros. También sirve de alcahueta”<sup>790</sup>. Otra carta manuscrita denunciaba a varias adivinas y curanderas:

Pongo en conocimiento suyo en la calle Chaná N° 1811 vive una adivina y curandera rubia llamada Josefa Pardiña haga vigilar la casa y verán la gente que va a consultarla; y en la calle Juanicó en la Unión otra china Amelia Villarrueta y otra en la calle Arenal Grande y Rivera y otra en la calle Bequeló y Nueva Palmira de nombre Laura y otra en Lima y Bequeló de nombre Teresa y otra en La Paz y casi esquina Municipio, está Montevideo sembrado de esta gente criminal.

Lo saluda un enemigo de esta gente adivina. G. González.

Dele duro con esa gente hágale pagar la multa<sup>791</sup>.

Puesto que los vecinos se mostraban tan predispuestos a colaborar, el jefe de policía, Juan Carlos Gómez Folle, tuvo la iniciativa de crear un Registro Policial de Vecindad en un proyecto de ley de 1923<sup>792</sup>. La fundamentación de tal registro se basaba en que la policía tenía la necesidad de conocer la forma de vida “lo más amplia posible de

---

suyo complicado por la especialidad del juicio; y de un orden más elevado que el que puede instruir la autoridad policial”. (ADIVINAS. Competencia de los Jueces de Paz en las causas respectivas, pp. 42-43. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, op. cit., tomo 2).

<sup>787</sup> A.G.N. Archivos de Virgilio Sampognaro. Años 1913-1919 Caja 218. Carpeta 1, f. 54.

<sup>788</sup> Ibid. Años 1913-1919 Caja 219. Carpeta 14, f. 29.

<sup>789</sup> Ibid., f. 25.

<sup>790</sup> Ibid. Años 1915-1916. Carpeta 11., f. 6.

<sup>791</sup> Ibid., f. 3

<sup>792</sup> Gómez Folle, J. C.; *Memoria de la policía de Montevideo*, op. cit., pp. 75-76.

todas las personas llamadas a ser objeto de su acción”<sup>793</sup>. Según Gómez Folle, la policía no podía “mostrarse a oscuras respecto a la identificación de cualquier sujeto”. Un padrón registrará el domicilio de toda la población por sección policial, registro que detectará a la “población sedentaria” como a la “flotante”. De esta forma, la policía podría clasificar a la población, y “el ciudadano honesto (...) se sentirá más vinculado a la función de la Administración Pública”.

Sin embargo, el jefe de policía tenía particular interés en identificar a la “población flotante”: quiénes son, qué es lo que hacen y qué es lo que aportan a la sociedad. A pesar de existir libre movilidad para las personas y libre ingreso para los inmigrantes, esto “no puede significar (...) el derecho de pasar desapercibidos, de constituir elementos extraños y no sujetos a ningún contralor”<sup>794</sup>. Según el proyecto de ley, era obligatoria, si la policía lo exigía, la justificación de la identidad de las personas de la capital, ya sea por medio de la Cédula de la Oficina de Identificación o por los pasaportes extranjeros<sup>795</sup>.

Gómez Folle comparaba la libertad de ingreso que regía en Uruguay, donde existía una permisividad importante en cuanto a las exigencias para la entrada al país, con respecto a la situación de Argentina, “donde nadie desembarca sin la documentación debida”<sup>796</sup>. Para frenar el ingreso de extranjeros de condición incierta, el jefe de policía consideró que era necesario que estos “acrediten debidamente su identidad y que vengan acompañados de un certificado de buena conducta expedido por las autoridades policiales del lugar de origen”<sup>797</sup>.

Para combatir las “plagas modernas”, entendía Gómez Folle, a los individuos que formaban la “mala vida”, era necesario proceder a la reforma del Código Penal de 1889. Este tenía como objetivo la represión de las formas más simples del delito: el robo y el homicidio, pero se colaban las formas de vida fraudulentas, los que vivían en la frontera de la ley, sin que esta fuese suficiente para alcanzarlos en sus actividades, tales como “la toxicomanía, el proxenetismo, los juegos prohibidos, y no caracteriza ni castiga debidamente los atentados terroristas”<sup>798</sup>.

---

<sup>793</sup> Ibid., p. 76.

<sup>794</sup> Ibid., p. 77.

<sup>795</sup> Ibid., p. 78.

<sup>796</sup> Ibid., p. 623.

<sup>797</sup> Ibid., p. 624.

<sup>798</sup> Ibid.

### 7.3 Prostitución e higienización social en la agenda policial

La policía durante el siglo XIX tuvo una actitud ambivalente con respecto a la prostitución. Hasta la década de 1850, al ser la única agencia estatal de gobierno sobre la ciudad, estuvo encargada de fiscalizar la prostitución como otros tantos temas urbanos y, por tanto, quedó bajo su órbita de acción. Ni la Junta Económico-Administrativa ni la Junta de Higiene Pública tallaron sobre el ejercicio del meretricio, al menos, hasta 1860. Es cierto que la primera reglamentación sobre la prostitución fue propuesta por el médico Teodoro M. Vilardebó en 1836, pero fue a pedido del jefe de policía, Luis Lamas. Además, el proyecto de reglamentación de la prostitución le otorgaba un rol esencial a la policía: expedía el carnet individual que portaban las prostitutas y recluía obligatoriamente a las mujeres portadoras de enfermedades venéreas<sup>799</sup>.

Desde principios de la década de 1830, la policía se atribuyó la potestad de apresar a las prostitutas y remitirlas al Departamento de Policía o al Hospital de Caridad. El jefe de policía escribía, en una nota del 30 de abril de 1832, que:

He tomado ayer 22 mujeres de esta capital y extramuros, que se hallan depositadas en este Departamento, unas porque sus casas están convertidas en lupanar y reuniones de personas viciosas, y otras porque su conducta extravagante las ha conducido hasta el extremo, según noticias adquiridas, de estar contagiadas del mal venéreo, y esto ha dado margen a que la policía haya tomado esta determinación, y tomará igualmente la de hacer reconocer las últimas por el médico de Policía<sup>800</sup>.

Sin embargo, la Junta Económico-Administrativa, a partir de fines de la década de 1850, consideró que, también, tenía atribuciones sobre el ejercicio de la prostitución y actuó en consecuencia. Juan R. Gómez, vicepresidente de la Junta, le escribía al jefe de policía, Luis de Herrera, sobre la necesidad de crear un registro para “las mujeres de mala vida”, a los efectos de someterlas a la inspección médica. “Una medida de salud pública que la Junta tiene el honor de proponer a V. S.”. “En todas las ciudades de alguna importancia cuyas autoridades se muestran celosas del bien público, hay establecidos padrones donde se

---

<sup>799</sup> Mañé Garzón, F.; *Teodoro M. Vilardebó 1803-1857*, op. cit., pp. 101-102. Cfr. Brunel, Adolfo; *Consideraciones sobre higiene y observaciones relativas a la de Montevideo*, Montevideo, Imprenta de “La Reforma Pacífica”, 1862, pp. 206-207.

<sup>800</sup> Departamento de Policía, 30 de abril de 1832. A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja: 828. Carpeta: 5. Asunto: Departamento de Policía. Foja: 482.

inscriben forzosamente”, sin embargo, “entre nosotros ni ha intentado siquiera semejante sistema”<sup>801</sup>.

Luis de Herrera contestó a la Junta argumentando que en Montevideo era imposible confeccionar un padrón de ese tipo porque “ante todo es preciso fijarse que esa clase de mujeres no son en nuestro país como en otros. Ninguna de ellas, [ni] la más plebeya confiesa que vive de ese despreciable comercio de su físico”. Pero había otras razones, de orden moral: “para poder obligarlas a un empadronamiento de esa clase sería preciso entrar en averiguaciones odiosas y demasiado escandalosas, que dañarían a más de una familia. (...) La J.E.A. no ignora que en este país todos se conocen; casi todas las familias están emparentadas, y de esto ya se deduce los escándalos que resultarían”<sup>802</sup>. Además sostenía que la inspección médica era imposible realizarse porque no existía un establecimiento donde efectuarse, y la policía no estaba facultada para llevarlas detenidas cada vez que hubiese de realizarse la inspección.

Por fin, el 29 de noviembre de 1861, el gobierno aprobó un reglamento sobre “el estado sanitario de las mujeres de mala vida” donde se le encomendaba a la policía la internación, en el Hospital de Caridad, de las prostitutas enfermas y las que debían someterse a la inspección médica<sup>803</sup>. El gobierno resolvió que en vez de dos salas, como solicitaba la policía, el Hospital de Caridad dispusiera de una sola donde se haría el reconocimiento médico de las mujeres.

En enero de 1862, comerciantes y vecinos de la calle Andes y Colonia le enviaron al jefe de policía, Santiago Botana, una extensa carta describiendo la vida y costumbres de varias mujeres “que ofenden a la moral pública y perturban la tranquilidad del vecindario pacífico y laborioso”. Exigían que la policía trasladara “a otra parte las dichas mujeres y donde su conducta no dañen a vecinos honrados y laboriosos”<sup>804</sup>. El jefe de policía encomendó al comisario Aureliano Nieto de la 5ª sección para que realizara un informe. En la nota aparecían los nombres de las prostitutas y, a continuación agregaba el comisario,

---

<sup>801</sup> Junta Económica Administrativa del Departamento, 20 de enero de 1857. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 8. Año 1857.

<sup>802</sup> Departamento de Policía, 24 de enero de 1857. A.G.N. Policía de Montevideo. Medidas morales. Enero de 1857. Paquete 8.

<sup>803</sup> Carta del Jefe de Policía, Santiago Botana, a Carlos Salvañach, Director del Hospital de Caridad, 30 de enero de 1862. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 3. Año 1862.

<sup>804</sup> Carta del 22 de enero de 1862, al Jefe de Policía, Santiago Botana. A.G.N. Policía de Montevideo. Año 1862. Paquete 6.

“todas estas mujeres que siempre han dado algún escándalo han sido reprimidas y castigadas por la autoridad”, remitiéndolas presas a la cárcel de la Unión y esto “es cuanto puede hacer la autoridad policial”. Señalaba que era imposible “hacerlas mudar” como solicitaban los vecinos, “por cuanto a cualquier otro paraje que fuesen los vecinos tendrían el mismo derecho para pedir que se las sacasen de las inmediaciones de sus casas y la policía se vería continuamente ocupada en hacer mudar esas mujeres de una a otra calle”. La solución que proponía el comisario era señalarles una calle o locales específicos para el ejercicio de la prostitución, “de otro modo no creo que se pueda tomar ninguna medida con éxito”<sup>805</sup>.

En la segunda mitad de la década de 1860, la policía y la Junta comenzaron a constatar el aumento de mujeres que ejercían la prostitución en la calle, las que “hasta hoy no se ha podido sujetarse a la inspección policial”, y la constatación de otra novedad, el establecimiento de “casas organizadas de mujeres públicas a imitación de las que existen en otros países de Europa”<sup>806</sup>. A su vez, la Comisión de Salubridad de la Junta afirmaba que durante los años 1865 y 1866, la prostitución había tenido un “desarrollo extraordinario (...) debido en gran parte a la afluencia de tropas [de la guerra del Paraguay], y al aumento de la población”, lo que “ha llamado seriamente la atención de la Comisión”<sup>807</sup>. De este modo, la Junta, también, se atribuyó competencias sobre la vigilancia y reglamentación de la prostitución.

Sin embargo, la policía comenzó a terciar en el tema del control de la prostitución. Había llegado el momento, según el jefe de policía, Manuel M. Aguiar, para que la policía interviniese en el asunto con el objetivo de “preservar la salud pública de las malas consecuencias a que está expuesta nuestra juventud” y por el contagio de sífilis que se constaba entre la tropa del ejército. La propuesta de reglamentación enviada al ministro de gobierno, en diciembre de 1866, consistía en crear un registro para inscribir a las prostitutas del Departamento de Montevideo. El registro lo llevaría la policía y, a su vez, le entregaría una “libreta en la cual el médico de policía, que las visitará dos veces por semana, anotará

---

<sup>805</sup> 5ª Sección de Policía, 22 de enero de 1862. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 6. Año 1862.

<sup>806</sup> Ministerio de Gobierno, 20 de diciembre de 1866. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Diciembre de 1866. Caja años 1865-1866.

<sup>807</sup> “Comisión de Salubridad”, p. 13. En: Memoria de la Comisión Extraordinaria encargada de la J. E. Administrativa desde el 31 de marzo de 1865 hasta el 31 de diciembre de 1866, Montevideo, Imprenta a vapor, 1867.



el estado de salud de cada una el día de la visita obligándola a encerrarse en su casa o en el Hospital que resulte enferma bajo la condición sino lo hace voluntariamente llevarla por la fuerza al Hospital”. El jefe de policía terminaba la carta con la siguiente afirmación: “creo que por de pronto no dará gran resultado pero como todo requiere principio”<sup>808</sup>.

En 19 de marzo de 1868 el gobierno aprobó un reglamento de prostitución que estuvo teóricamente vigencia durante décadas, aunque como reconocían los sucesivos jefes de policía, no se cumplía y había caído en letra muerta. El jefe de policía, Ventura Silveira, escribía en la memoria de 1880 que ni las prostitutas ni los propietarios de los prostíbulos cumplían con la reglamentación. “Con conocimiento de la autoridad, esas casas se establecen próximas a los templos, teatros, colegios, establecimientos de beneficencia”. La prostitución clandestina que se ejercía en cuartos a la calle y en casas disfrazadas con nombres de academias de baile, cafés y cigarrerías, además de ser un espectáculo inmoral para los vecinos respetables, era un motivo continuo de alteración del orden público por las pendencias que allí se sucedían. La solución para Ventura Silveira era la reglamentación y la centralización de la prostitución para facilitar la vigilancia policial. A este respecto, presentó al gobierno un reglamento para las casas de prostitución, donde la Jefatura de Policía y el médico de la policía tendrían a su cargo la habilitación de los prostíbulos y el control de las prostitutas por medio de una tarjeta con su retrato fotográfico<sup>809</sup>.

Para la década de 1880, la policía comenzó a considerar a la prostitución como un tema de higiene pública, independientemente de la connivencia que se producía en el ambiente prostibulario con el mundo del delito y el proxenetismo. El jefe de policía, Carlos Ciark, sostenía en 1882 que “la falta de reglamentación de la prostitución desde el año 1874, hasta la fecha ha sido el origen de que una gran parte de la población se halle atacada de sífilis y con especialidad la tropa que forma nuestro ejército de guarnición”. Para evitar la propagación de ese mal venéreo, solicitaba al ministro de gobierno, José L. Terra, para poner en vigencia el reglamento del 19 de marzo de 1868 hasta se promulgue “otro más perfecto”<sup>810</sup>. Efectivamente, a partir de julio de 1882 volvió a regir, con algunas modificaciones, el reglamento de 1868. La Jefatura habilitaba y registraba a la responsable

---

<sup>808</sup> Ministerio de Gobierno, 20 de diciembre de 1866. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Diciembre de 1866. Caja años 1865-1866.

<sup>809</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1880, op. cit., pp. 67 y ss.

<sup>810</sup> Ministerio de Gobierno, 1º de julio de 1882. Carpeta nº 228. A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Año 1882.

del prostíbulo registrando la inscripción, entregando una patente con un número, donde se refería que “Doña.....tiene permiso para abrir una casa de tolerancia en la calle de.....núm.....con sujeción a lo estatuido en el Reglamento respectivo y disposiciones que en adelante se dicten”<sup>811</sup>. Es importante destacar que todavía, como se verá más adelante, no existía un radio exclusivo para el establecimiento de casas de prostitución. A su vez, el médico de la policía era el encargado de realizar la inspección médica de las mujeres, las que quedaban inscriptas con un retrato fotográfico en el Registro General de Prostitutas a cargo de la Jefatura.

En el archivo de la policía se encuentran numerosos permisos solicitados por mujeres para abrir casas de prostitución. En julio de 1898, Rosa Camacho escribía al comisario de la 2ª seccional que era “de nacionalidad húngara de estado soltera domiciliada en la calle Brecha nº 33 ante V. S. con el debido respeto se presenta y pide: que le conceda el permiso correspondiente para establecer en el domicilio que indica una casa de prostitución, llenando para el efecto todos los requisitos impuestos en el Reglamento de prostitución”. El comisario B. Islas informaba que “la casa que la peticionaria desea establecer se encuentra en las mismas condiciones que las demás de su especie”. El jefe de policía, Rufino T. Domínguez, concedió “el permiso solicitado a la Comisaria de las 2ª sección para la anotación de orden y cumplido archívese”<sup>812</sup>.

A partir de 1890, la profilaxis de la sífilis se convirtió en un tema fundamental y en preocupación central para la policía. El reglamento de la prostitución había caído en letra muerta y en toda la ciudad se abrieron prostíbulos clandestinos simulando cafés de camareras, academias de baile y casas amuebladas. El jefe de policía, Julio C. Muró, consideró vetustos y deficientes los reglamentos sobre la prostitución existentes hasta ese momento y planteó la urgencia de establecer, a iniciativa de la Jefatura, un Sifilocomio para las prostitutas que habían sido contagiadas. En este sentido, el jefe de policía, solicitó al ministro de gobierno para enviar a Buenos Aires al médico de la policía, Florentino Felippone, con el fin de estudiar la organización y práctica del Sifilocomio que existía en aquella ciudad. En 1906 se inauguró el Sifilicomio “Doctor Germán Segura”, hospital de

---

<sup>811</sup> A.G.N. Jefatura de la Capital., 1º de julio de 1882. Carpeta nº 238. Año 1882.

<sup>812</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Expediente del nº 9006 al 9994. Carpeta nº 9812. Caja nº 2. Año 1898.

encierro donde la policía enviaba a las mujeres directamente desde la calle o casas de meretricio, además, de aquellas internadas bajo orden de los médicos.

Lo novedoso era que la policía hacía suya la causa de la higiene pública y el control de las prostitutas afectadas por la sífilis. La policía, como a mediados del siglo XIX, volvió a centrarse en la higiene pública, pero esta vez concebida la sífilis y otras enfermedades venéreas, como un asunto de defensa social y de eugenesia. La policía se concebía así misma como un instrumento capaz de asegurar la profilaxis de la sociedad y de la raza, en lucha contra un grupo (las prostitutas) que convivían con el delito o la “mala vida”. La higiene pública ya no se centró en el espacio urbano, sino en un sector de la sociedad que era pasible de contagiar al resto de la población masculina. El jefe de policía, Julio C. Muró, señalaba que adoptando la policía estas políticas higiénicas “se impide la degeneración de la raza humana, lenta y progresivamente consumida por males vergonzosos, se rescata con frecuencia de una pérdida segura, las vidas de seres desgraciados, se impide la propagación de un mal que afecta a todas las clases sociales y constituye una amenaza permanente para la juventud”<sup>813</sup>.

En este sentido, el jefe de policía encargó a los médicos de policía la redacción de un Reglamento de la Prostitución y del Dispensario de Sanidad. Es de destacar, más allá de la intervención de los médicos a través del Dispensario, que para establecer una casa de prostitución era necesario la habilitación de la Jefatura de Policía, que otorgaba el permiso luego del registro del retrato fotográfico de las mujeres. Además, la policía estableció las condiciones y requisitos para el funcionamiento de las casas de prostitución, las edades para las mujeres meretrices (no menos de 13 años), la conducta que debían presentar en público, las sanciones correspondientes a las infracciones del reglamento, etc.<sup>814</sup>.

La alianza entre policía y médicos en la inspección y control de la prostitución se concretó al crearse el Consejo Nacional de Higiene (ley del 31 de octubre de 1895), donde se establecía que le competía “dictar y dirigir la reglamentación profiláctica de la prostitución, sin menoscabo de la reglamentación policial”<sup>815</sup>. En este sentido, fue durante la administración batllista cuando se aprobaron dos instrumentos legales que consolidaron

---

<sup>813</sup> Muró, J.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital*, op. cit., pp. 135 y ss.

<sup>814</sup> Ibid.

<sup>815</sup> “Ley creando del Consejo Nacional de Higiene y Decreto Reglamentario de la misma”, capítulo I, artículo 3º, inciso c), p. 8. En: Consejo Nacional de Higiene. Recopilación de leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones de carácter sanitario, Montevideo, Talleres Gráficos “Juan Fernández”, 1909.

la alianza médico-policial en el control de la prostitución. En abril de 1905, el gobierno de Batlle aprobó el Reglamento del Servicio de Policía donde establecía que la policía era la auxiliar de la corporación médica en lo relativo a la inspección, visita médica y cumplimiento de las disposiciones que reglamentaban la prostitución, a saber, la fiscalización y vigilancia de los locales habilitados para la prostitución, la cantidad de mujeres habilitadas, el traslado de las mujeres al hospital en caso de estar contagiadas de enfermedades venéreas, cobro de multas por infracciones al reglamento de la prostitución y represión de la prostitución clandestina en parajes públicos, cafés, casas amuebladas, pensiones, etc. Estipulaba, también, que además del registro que llevaba la autoridad médica, la Jefatura de Policía llevaría el propio en base a dos fotografías iguales según el método antropométrico, inscripción que quedaría en el archivo de la policía<sup>816</sup>.

La otra herramienta en manos de la policía que acrecentó su intervención en el tema de la prostitución fue otorgada a través del decreto del 12 de abril de 1909. El gobierno pretendió alejar los prostíbulos de la Ciudad Vieja, allí era donde se concentraba la mayoría de ellos, y diseminarlos sobre la costa sur, en el denominado “Bajo”. Sin embargo, lo que sucedía desde la década de 1890 fue la proliferación de la prostitución simulada y clandestina en cafés de camareras, academias de bailes y pensiones, lo que hacía casi imposible la fiscalización policial. El decreto antes referido estableció dos zonas prostibularias. Un radio fijo y exclusivo para el ejercicio de la prostitución, conocido como el “Bajo”, y otro radio libre que quedaba bajo control policial y médico.

Lo más destacable de esta medida del gobierno fue otorgarle un mayor poder a la policía en el control del ejercicio del meretricio. En contra de la opinión de la corporación médica, el decreto restablecía el retrato fotográfico policial para las prostitutas. Esta práctica había sido derogada por el gobierno en enero de 1906 por resistirse las mujeres a realizar la inscripción policial con retrato fotográfico, ya que lo consideraban un acto moralmente humillante, que las equiparaba a los delincuentes, al figurar en un álbum o galería junto a los criminales. Además, un retrato en poder de la policía podía hipotecar su futura vida en caso de tener la posibilidad de retirarse del ambiente de la prostitución. La inscripción la efectuaba la mujer en la Comisaría respectiva entregando tres fotografías

---

<sup>816</sup> “Reglamento del Servicio de Policía”, pp. 294 y ss. En: Consejo Nacional de Higiene. Recopilación de leyes, op. cit.

iguales, “que deberá reproducir fielmente la fisonomía de la interesada, sin sombrero, en tarjetas que no midan más de 8 por 15 ni menos de 5 por 6”. Al dorso de cada retrato se referían el nombre de la mujer, la fecha de la inscripción, el número de orden que le corresponde y domicilio fijado. Uno de los retratos quedaba depositado en la comisaría seccional, otro era archivado en la Oficina Central y el último era adjuntado a la libreta sanitaria de la prostituta para el control médico y policial. Las penas por incumplimiento de la normativa antes descripta quedaron a cargo de la policía: multa de 10 pesos o prisión equivalente<sup>817</sup>.

Si bien la policía reglamentó la prostitución y enfrentó a la prostitución clandestina esgrimiendo conceptos como la defensa social y el orden público, la cuestión de la moralidad también estuvo presente al momento de decidir acerca de la habilitación los prostíbulos. El comisario de la 14° sección de Montevideo le informaba en febrero de 1914 al jefe de policía, Virgilio Sampognaro, sobre los inconvenientes de habilitar un prostíbulo en Goes, un barrio típicamente montevideano y tradicional. Los fundamentos que utilizó para negar el permiso eran estrictamente morales, referentes al vecindario de la zona. Escribía que en el perímetro donde se pretendía establecer el prostíbulo no había ningún cuartel, ni templo, ni colegio, según lo establecía la reglamentación. Sin embargo, señalaba que “en las cercanías a poco menos de cien metros, está situada desde hace muchos años la fábrica de alpargatas La Uruguay a cuyo establecimiento concurren, mañana y tarde, un número considerable de obreras, aproximadamente unas 250, en su mayoría menores, de trece a veinte años”. También, en las inmediaciones se encontraba el Mercado Agrícola, “al cual acuden durante el día infinidad de niños, niñas y señoras a efectuar sus compras”. Además advertía, que “en aquel radio están afincadas familias honestas y respetables, cuyas costumbres tendrían que resentirse con el espectáculo que a diario ofrecen las casas que ejercen ese comercio”. Finalizaba el informe señalando que “es un mal público el dejar se establezca en el lugar indicado, la casa de la referencia”<sup>818</sup>.

La ciudad de Montevideo se había ampliado geográficamente a partir de 1890. La expansión demográfica y la extensión de la trama urbana con la creación de nuevos barrios posibilitaron la simulación y el camuflaje de actividades ilegales o en las fronteras de la

---

<sup>817</sup> West, G.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital*, op. cit., pp. 103 y ss.

<sup>818</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Documentos relativos a prostitución y proxenetismo. 1913-1914. Caja 219. Carpeta 13, fs. 17 y 18.

legalidad. La ampliación del escenario urbano permitió que detrás de la reglamentación de la prostitución y burlándola o sirviéndose de ella aparecieran cafés de camareras, casas amuebladas y academias de bailes y una amplia gama de actividades que simulaban el comercio sexual. El jefe de policía, Guillermo West, advertía que el Reglamento del Servicio de Policía de 1905 no se cumplía y que “la práctica ha evidenciado que la aplicación estricta del reglamento no satisface los propósitos de defensa social”. Su ineficacia se debía, entendía el jefe de policía, “al crecimiento de prostitutas pobres, que no estando en condiciones de ocupar casas independientes y obligadas por el reglamento a dispersarse del antiguo radio de tolerancia, se han refugiado en las casas de vecindad, adoptando nombres y ocupaciones simuladas para eludir la acción de la autoridad”. A la prostitución simulada, se sumaba las mujeres inmigrantes que eran desconocidas para la policía, y todas “formaban la numerosa plaga de las clandestinas contra el cual tropiezan fatalmente los esfuerzos de la policía”. Los procedimientos legales y los reglamentos ineficaces habilitaban la simulación y el ocultamiento de las prostitutas clandestinas que constituían para los jefes de policía “los vehículos de contagio que son gérmenes de profundas perturbaciones sociales”<sup>819</sup>.

En el archivo particular del jefe de policía Virgilio Sampognaro se encuentra un fondo documental de informes reservados de la Policía de Investigaciones y cartas enviadas por vecinos y periodistas que hacían las veces de detectives. Las “clandestinas”, el miedo al contagio que estas mujeres generaban y el ambiente delictivo que las rodeaba fue motivo de numerosos informes policiales y de periodistas-detectives. En una carta firmada por un tal “Peppe”, periodista amigo de Sampognaro, le escribía que “tenía pensado hacer una campaña contra la prostitución ilícita, pero he preferido darte primero aviso para que tomes tú las medidas del caso y salvar a muchos CRISTOS que por vergüenza sufrirán sin darse a conocer, así como yo lo hago”. El periodista narraba que en la “Pensión Parisiën de calle Ciudadela n° 1169, entre Canelones y Maldonado, vive una NINFA, que dice ser hija de italianos, argentina y que tiene la costumbre de buscar clientes por las inmediaciones, cerca de 18, San José y Soriano para llevarlos a su pieza en dicha pensión”. A continuación explica que llegó hasta el lugar porque tenía como propósito realizar “en mi calidad de periodista y corresponsal de diarios extranjeros” una nota sobre las “clandestinas”. La

---

<sup>819</sup> West, G.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital*, op. cit., pp. 339-340.

Ninfa antes referida, advierte el periodista, no sólo ejercía el meretrício prohibido, sino que “regala enfermedades, como una blenorragia aguda que a mí me aqueja”. Como posdata escribió que “tengo entendido que dicha pensión es la cueva de muchos APACHES, ladrones conocidos de la policía y que tu reconocerás si te ocuparas un poco”<sup>820</sup>.

Otros centros de preocupación para la policía, por la combinación que se daba en ellos de prostitución clandestina, desorden público, robos y tráfico de mujeres y cocaína, fueron los cafés de camarera, las casas amuebladas y “las pensiones de artistas” que simulaban y amparaban, principalmente, a la prostitución clandestina. Como se analiza más adelante, estos ambientes, al igual que clubes sociales, simulaban y estaban amparados por una legalidad que, según la policía no les correspondía y, principalmente, porque protegía lugares del mal vivir. La misma legalidad funcionaba como impedimento para la intervención policial.

Desde principios de la década de 1890, los jefes de policía constataron la apertura de “cafés cuyo servicio está encomendado a mujeres, de las cuales algunas han estado inscriptas en las casas de prostitución, reglamentadas, y las otras la han ejercido clandestinamente; lo que produce un peligro para la higiene pública por no estar sujetas a la reglamentación, no pudiéndose someterles a la revisión médica”. La policía, afirmaba el jefe, Gregorio S. Sánchez, “no ha omitido medio a su alcance para impedir el aumento de esa disimulada y peligrosísima prostitución clandestina, pero sus esfuerzos han sido inútiles”. Revindicó, para terminar con la simulación de los cafés atendidos por camareras, la prerrogativa de someter estos establecimientos a la vigilancia policial. En este sentido, en setiembre de 1893, el fiscal de gobierno, permitió que la Jefatura de Policía formulara un reglamento<sup>821</sup>. El jefe de policía, haciéndose eco de la presión social de vecinos y de la prensa, estableció una Ordenanza Policial para las Casas de Comidas y Cafés servidos por Camareras (25 de noviembre de 1895) donde la policía se reservó la inspección de los locales, las condiciones de funcionamientos, los horarios (hasta las 24 horas) y las penas a establecerse en caso de incumplimiento a la ordenanza<sup>822</sup>.

---

<sup>820</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Documentos relativos a prostitución y proxenetismo. 1913-1914. Caja 219. Carpeta 13, f. 6.

<sup>821</sup> A.G.N. Jefatura de Montevideo. Jefatura Política de la Capital. Agosto 1893. Carpeta nº 1236. Caja año 1893.

<sup>822</sup> Sánchez, G. S.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1895-1896*, op. cit., pp. 145 y ss.

La reglamentación policial generó múltiples demandas por parte de los empresarios ante el gobierno y la Jefatura de Policía, las que apuntaban contra los restrictivos horarios, los costos de las patentes de giro y la denuncia de otros establecimientos similares de la zona, que competían, según ellos, ilegalmente con los cafés de camareras. Por ejemplo, Manuela Torres, propietaria de un café de camareras de la calle Reconquista se presentó en la Jefatura solicitando la extensión del horario durante la noche. Además declaró que “en la misma cuadra de su establecimiento se encuentra el denominado ‘Pensión de Artistas’ que sin pagar una patente tan fuerte como la que ella debe abonar se explota ese negocio en una forma más perjudicial para la moral y las buenas costumbres que el café servido por camareras”. Esas pensiones, continuaba explicando, estaban habitadas por mujeres artistas de Casinos y Cafés Cantantes y “otras sin ocupación conocida y de vida licenciosa”, donde concurre una clientela masculina “a cenar y consumir bebidas que se expenden a precios exorbitantes” para después entregarse “al baile con corte, estilo de danza usado por las prostitutas y gentes de mal vivir”<sup>823</sup>.

Las casas amuebladas eran albergues para viajeros y se habían establecido por toda la ciudad a partir de la década de 1890. El jefe de policía, Julio C. Muró, escribía que esas casas, pretextando albergues y apropiándose aquél título, “no servían sino de reuniones privadas para el ejercicio de la prostitución clandestina”, y que con el amparo del pago del impuesto de una patente legal, “la policía se encuentra privada de ejercer una intervención directa como debía suceder desde que tienen relación indirecta con la prostitución reglamentada”. En una carta al ministro de gobierno, escribía:

¿Cómo puede concebirse que en la calle Gianello, Tacuarembó, Isla de Flores, Piedad, Patagones al Sur e infinitas otras calles de los suburbios y alrededores de la ciudad, barrios de por sí aislados de todo centro de población, puedan considerarse como casas amuebladas y que ofrezcan comodidades a los pasajeros; fincas que no abarcan la mayor de ellas, un área de 300 metros cuadrados y en las que no puede haber más de tres piezas edificadas?<sup>824</sup>

El jefe de policía entendía que para frenar la proliferación de “amuebladas” el gobierno debía imponerles una patente de giro de \$500 en vez de \$50 anuales como hasta el momento tributaban.

---

<sup>823</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Documentos relativos a prostitución y proxenetismo. Carpeta 14. Caja 219. Años 1915-1919.

<sup>824</sup> Muró, J. C.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1890*, op. cit., pp. 182 y ss.



Las “pensiones de artistas”, que amparaba la prostitución, entre otras actividades ilegales y licenciosas, fueron reglamentadas y sujetas a la inspección policial por la ley del 20 de octubre de 1916. La reglamentación (19 de junio de 1917) quedó a cargo de la policía, la que exigió como obligatorio a sus propietarios, administradores y personal portar libretas de identidad y otorgar la información a las comisarías seccionales de la entrada y salida diaria de las personas. A partir de julio de 1920, la policía exigió libreta de identidad con impresión dígito-pulgar y filiación e inspección médica a todas las mujeres que se alojaban como “artistas”. Los individuos que se albergaban en las “pensiones de artistas”, que no justificasen “medios lícitos de vida” quedaron, según la normativa, bajo la vigilancia policial. La ley habilitaba a los agentes de policía “el libre acceso a las casas de pensión, cuando vayan en desempeño de cometidos propios de su cargo, o para controlar el cumplimiento de este Reglamento”<sup>825</sup>.

Para el año 1917, la policía había registrado 146 “pensiones de artistas”, a su vez, en 1920 existían 213 mujeres pensionista, pero en los teatros la estadística policial registró 79 artistas. El interés policial, particularmente para los pesquisantes de Investigaciones, por someter a vigilancia las pensiones de artistas se explicaba porque, amén de ser centro de actividades colindantes con el delito y el consumo y tráfico de cocaína, morfina y opio, las “artistas” eran prostitutas regenteadas por proxenetas. La pensión “Kiss”, bajo permanente vigilancia de Investigaciones, era una de las tantas que existían en la Ciudad Vieja. Allí, refería un informe reservado de la Policía de Investigaciones, “se juega al monte por la noche, pero no diariamente, sino cuando hay rueda, la que generalmente, está compuesta por los siguientes sujetos: el Zurdo López Abella (hombre de fortuna); Pérez Elizalde; el Lungo Cardoso (hijo del Coronel); Arrospide (el de la perdida en lo del Chucho); Victorica; los hermanos Moratorio; Daners. También concurren otros sujetos y todos ellos, de vez en cuando hacen rueda en el café Casino”<sup>826</sup>. En la pensión “Kiss”, fue detenida y procesada la española Carmen Rodríguez Villasante, prontuariada como “artista”<sup>827</sup>.

---

<sup>825</sup> “PROXENETISMO Y DELITOS AFINES. Reglamento de la Ley n° 5520”, p. 275. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial, (compilación), 1825-1930*, op. cit., tomo 3.

<sup>826</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Documentos relativos a la Policía de Investigaciones. Caja 218. Carpeta 17, f. 28.

<sup>827</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Documentos relativos a prostitución y proxenetismo. 1915-1919. Caja 219. Carpeta 14, f. 74.

Como se explicó, la policía fue tomando mayores facultades, competencias y logrando un poder discrecional para actuar sobre ese submundo de la prostitución y los ambientes que la simulaban. El otro personaje que entró en las miras de la policía fue el proxeneta, que aún no estaba totalmente identificado como una figura delictiva, y que, como los anteriores, se movía entre la legalidad y la ilegalidad.

#### 7.4 Proxenetismo y rufianes entre los vacíos de la legalidad

En particular, la Policía de Investigaciones centró su accionar en la represión del proxenetismo<sup>828</sup>. Como se verá más adelante, la circulación de proxenetas como de anarquistas, entre Buenos Aires y Montevideo, se constituyó en una problemática central debido, según la policía, a la inexistencia de leyes de residencia y de defensa social como las existentes en Argentina. A modo de ejemplo, entre los innumerables informes elaborados referidos al tema de la expulsión de los proxenetas de Buenos Aires, se puede citar el del día 27 de setiembre de 1913, donde se señalaba que “en el vapor de la carrera ‘Eolo’ llegaron hoy unos 50 procedentes de Buenos Aires, y que tienen el propósito de radicarse en Montevideo”<sup>829</sup>.

La primera ley de represión del proxenetismo se aprobó el 20 de octubre de 1916. Con anterioridad a esta ley, el Código Penal de 1889 presentaba enormes vacíos y no tipificaba con claridad el delito de proxenetismo, por lo que los traficantes de mujeres se movían con cierta libertad en la ambigüedad que permitía la legalidad. La ley de 1916 prohibía el ingreso de proxenetas “reconocidos”, sin embargo, “si alguno insistiera en desembarcar, podrá hacerlo bajo la vigilancia de la autoridad” y, en consecuencia, el juez debía intervenir en el delito de proxenetismo<sup>830</sup>. El decreto reglamentario del 19 de junio de 1917 decía que “cuando la policía tenga conocimiento de la llegada al país de cualquier sujeto reconocido como traficante de mujeres, le notificará por escrito de inmediato la

---

<sup>828</sup> Para la historia de la prostitución y del proxenetismo véase Trochon, Yvette; *Las mercenarias del amor. Prostitución y modernidad en el Uruguay (1880-1932)*, Montevideo, Taurus, 2003 y Trochon, Y.; *La trata de blancas en el Atlántico Sur. Argentina, Brasil y Uruguay (1880-1932)*, Montevideo, Taurus, 2006.

<sup>829</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Documentos relativos a prostitución y proxenetismo. 1913-1914. Caja 219. Carpeta 13, f. 9 v.

<sup>830</sup> “LEY N° 5520. PROXENETISMO Y DELITOS AFINES”, p. 260. Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, op. cit., tomo 3.

prohibición de desembarcar”. Si el “presunto proxeneta” desembarcaba, la policía le notificaba la obligación de presentarse ante el juez dentro de las 24 horas y quedaba sujeto a las siguientes obligaciones: “declarar el lugar en que se propone fijar su residencia” y “presentarse cada veinticuatro horas a la oficina de policía que le indique la autoridad respectiva”<sup>831</sup>.

Si bien la ley otorgaba a la policía la facultad de intervenir en la represión del proxenetismo, se enfrentaba al problema de la identificación del supuesto proxeneta. “A menudo, la identificación de los proxenetas no podía realizarse en el instante mismo de desembarcar, sino que era necesaria una tarea indagatoria posterior para obtener pruebas de su infame profesión”<sup>832</sup>. Salvo casos concretos de solicitudes específicas, las policías extranjeras no enviaban a la Jefatura de Montevideo los prontuarios de los proxenetas. Si lograban ingresar al país, simulaban, luego de instalados, “poseer medios de vida” lícitos. Gómez Folle describía varios casos de rufianes expulsados de Argentina y que se instalaron en Montevideo. Por ejemplo, refiere el caso de Máximo Isaac May, expulsado por las autoridades argentinas el 5 de octubre de 1915, y alega ahora “que se dedica al corretaje, lo que es inexacto, siendo en cambio (...) que May es en realidad el verdadero dueño del prostíbulo de la calla Yermal 616, regentado por la mujer Georgette Henoux, su concubina”<sup>833</sup>.

En el archivo particular del jefe de policía Virgilio Sampognaro existen varios documentos bajo el título de “Relación de los individuos sospechosos que han ingresado al Departamento de Montevideo en los últimos tiempos, y son conocidos como maquereaux”<sup>834</sup>. Los policía de Investigaciones en sus informes detallaban el día de arribo a la ciudad, la dirección y el nombre del hotel donde se hospedaba, el número de la pieza, el nombre del proxeneta, la nacionalidad y la procedencia, en su totalidad arribados desde Buenos Aires. Uno de los tantos documentos que dan cuenta del número de proxenetas instalados, decía que en el Hotel del Globo (calle 25 de Agosto y Colón) se alojaban, el 26 de setiembre de 1913, 24, todos polacos menos uno francés. Otros documentos son más

---

<sup>831</sup> “PROXENETISMO Y DELITOS AFINES. Reglamento de la Ley n° 5520”, p. 275. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación) 1825-1930*, op. cit., tomo 3.

<sup>832</sup> Gómez Folle; J. C.: *Memoria de la policía de Montevideo*, op. cit., p. 43.

<sup>833</sup> Ibid., pp. 43-44.

<sup>834</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Documentos relativos a prostitución y proxenetismo. 1913-1914. Caja 219. Carpeta 13, fs. 7-8.

descriptivos y señalan que: “en el arroyo Malvín, ocupan un cuarto diez individuos, que además de ser caffsten, son conocidos como apaches parisiens, uno de los cuales tiene el cuerpo completamente tatuado, hasta los ojos”<sup>835</sup>.

El policía de Investigaciones tenía como tarea observar, detectar e investigar los pasos y forma de vida de los proxenetas, los ambientes que frecuentaban y los vínculos que entablaban. El pesquisa se transformaba en un productor de textos, en un creador de relatos con una trama, con personajes que actuaban y con descripciones físicas y morales de los individuos vigilados. Incluso, el ojo del policía llegaba hasta los rincones más insospechados de sus vidas. Varios informes contienen detalles de la vida íntima de los perseguidos (asmático, tuberculoso, impotente sexualmente), prácticas de observación minuciosa que hacían y completaban la labor de investigación.

El que sigue es un caso elocuente que ejemplifica las prácticas de pesquisa y un relato que abarca y sintetiza todos los temas, motivos y personajes de la “mala vida” y del proxenetismo: la mujer que se pierde en la prostitución, la madre abandonada por su hija, el proxeneta simulador que vive de los otros y el estanciero, engañado por la mujer que pretende rescatar de la “mala vida”. El policía de Investigaciones le informaba a Virgilio Sampognaro que la argentina “Enriquetta Sciattii o Elsa Cordini” “se casó en Buenos Aires, pero no se consumó el matrimonio debido a la impotencia del esposo”. Luego se “fugó de Buenos Aires y vino para Montevideo alojándose en la casa de la madre, que en aquel entonces vivía maritalmente con un tal Bernasconi, relojero, establecido con taller de relojería debajo de la Pasiva”. “Frecuentaba el taller de Bernasconi, Mario Spaini Stefani, que dice ser Periodista, en otras ocasiones dijo ser arquitecto, pero, el 24 de Agosto de 1917, fue remitido por la Policía de Investigaciones, por estafa, apropiación indebida, proxenetismo en la persona de Henriqueta Sciatti”. A su vez, estaba requerido por las policías de Buenos Aires y de Rosario.

“Spaini entabló relaciones con Elsa Cordini y la convenció que abandonara la casa de la madre y la llevó a la pensión ‘KISS’. La llevaba al Teatro Casino y en ese tren de vida la Cordini, conoció a un hacendado Sr. GOÑI, quien le propuso retirarla de la vida galante”. El estanciero, desconociendo la relación que tenía con Spaini, la obsequió con dos mil pesos para alquilar una casa, “suma que pasó casi en su totalidad al poder de

---

<sup>835</sup> Ibid., f. 8.

Spaini”. Este alquiló una casa en la calle Canelones n° 962, y le manifestó al dueño “que la inquilina, a pesar de ser querida suya, mantenía relaciones con un Sr. Goñi, quien solventaba todos los gastos”. El policía, más adelante, informaba sobre los “varios frecuentadores” de los investigados y agregaba que “en la casa vive habitualmente Spaini, una niña de siete años y la Cordini” que “hace pocos meses tuvo una hija, que, a pesar de haber declarado Spaini no saber si es de él o de quién, tratan de hacerla pasar como hija de Goñi, para acogerla a la Ley de hijos naturales”<sup>836</sup>. Cordini, en el ambiente de la prostitución, era conocida bajo el alias de Elsa y estuvo prontuariada por ejercer la prostitución clandestina en agosto de 1917 en la “Pensión Miñón”. El pesquisa de Investigaciones agregó de forma manuscrita en el informe reservado, los detalles que por menores que parezcan pueden ser siempre útiles para el policía detective: “en frente vivió Irureta Goyena (Orillas del Plata 1056)”<sup>837</sup>. José Irureta Goyena era el abogado criminólogo y profesor de la Facultad de Derecho más prestigioso de la época.

Luego de la entrada en vigencia de la ley de represión del proxenetismo de 1916, la policía de investigaciones daba cuenta que en el año 1917, “se ha impedido el ingreso al país a más de 90, prontuariándose a más de 100 proxenetas radicados en el extranjero”<sup>838</sup>.

## **7.5 Policía, juegos de azar y sociabilidad masculina**

Durante el siglo XIX, en la ciudad de Montevideo existieron espacios característicos de la sociabilidad masculina: la pulpería urbana, espacio más popular que el café y la fonda, y otros, más heterogéneos, como los billares y el bodegón. Sin embargo, cuando la policía hacía referencia a estos espacios no distinguía entre los asistentes y los consideraba espacios a los que concurrían una población heterogénea.

Los tenientes de policía que firman ponen en conocimiento del señor jefe que han observado que en los parajes más públicos como cafés, fondas y posadas concurren porción de personas que no se les conocen ocupación alguna ni bienes que les proporcionen medios de subsistencia. Y como al cargo de los que firman está la tranquilidad y seguridad pública lo ponemos en conocimiento de Ud. advirtiendo que nos es muy necesario el allanamiento de algunas casas sospechosas donde hay reuniones nocturnas<sup>839</sup>.

---

<sup>836</sup> Ibid., f. 37.

<sup>837</sup> Ibid., f. 36.

<sup>838</sup> Policía de Investigaciones. Memoria correspondiente al año 1917, op. cit., p. 6.

<sup>839</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja n° 885. Año 1836.

Para la policía montevideana, la pulpería fue de los lugares más proclives a los desbordes y al conflicto, de ahí su particular hincapié en la vigilancia, cuando no la represión y el allanamiento de estos comercios. La pulpería, también conocida como casas de abasto o esquina, combinaba tres tipos de negocios: taberna, almacén y tienda. Además, estaban aquellas que ofrecían habitaciones para dormir<sup>840</sup>. Era una taberna porque allí se bebía vino, el vino carlón era el más consumido, pero también caña, aguardiente, ginebra y anís. En las pulperías, además, se almorzaba y cenaba: carne asada, pucheros y pescado con fariña. Eran almacenes de venta al menudeo de productos como yerba, velas, tabaco, cigarros, aceite, entre una larga lista de artículos (alimentos, telas, ropas, herramientas, aperos de montar).

Además fue el centro predilecto del ocio popular. A la pulpería acudían peones de los saladeros y de los talleres, peones de estancias, carretilleros y carreros, changadores, marineros, pero también hombres con oficios: zapateros, sastres, carpinteros y plateros, así como chacareros y quinteros de extramuros. Se puede verificar la presencia de soldados del ejército y milicianos de la Guardia Nacional, que entraban, por supuesto, con sus armas de fuego y sables, así como los peones ingresaban con sus cuchillas, facones y dagas.

El juego, además del alcohol, era la esencia de la sociabilidad masculina. Los hombres se reunían, principalmente, para jugar a los naipes, a los dados, a la taba y a las bochas, a pesar de la prohibición de los juegos de azar o envite establecida por la policía. El artículo 22 del Reglamento de la Policía de 1827 establecía que “se prohíbe todo juego de azar o envite, bajo la pena al infractor, de ser destinado al servicio de las armas por

---

<sup>840</sup> La historiografía uruguaya ha omitido el tema de las pulperías como objeto de investigación. Se pueden consultar al respecto los escasos trabajos que existen, centrados básicamente en la pulpería rural, todos muy impresionistas y carentes de investigación profunda. Aníbal Barrios Pintos; “Pulperías de la Cisplatina”, pp. 179-206. En: *Boletín Histórico. Estado Mayor del Ejército*, Montevideo, n° 98-99, julio-diciembre 1963. Barrios Pintos, A.; *Pulperías y cafés. Instituciones substanciales del vivir oriental*, Montevideo, Editorial Acción S. A., 1973. Puede consultarse, además, M<sup>a</sup> A. Díaz de Guerra; “Un café y billar en el Maldonado de 1821”, pp. 77-78. En: *Hoy es Historia*, año III, n° 15, abril-mayo-junio de 1986. Cfr. Horacio Arredondo *Civilización del Uruguay*, Montevideo, Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay, 1951. Para una visión renovada y más profunda, pero también, más compleja y completa sobre el tema, véase Mayo, C. (editor); *Vivir en la frontera La casa, la dieta, la pulpería, la escuela (1770-1870)*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2000. Mayo, C. (editor); *Pulperos y pulperías de Buenos Aires (1740-1830)*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2000. Mayo, C.; *Juego, sociedad y Estado en Buenos Aires, 1730-1830*, La Plata, Ed. de la U.N.L.P., 1998. Julián Carrera; *Algo más que mercachifles. Pulperos y pulperías en la campaña bonaerense, 1770-1820*, Rosario, Prohistoria ediciones, 2011. Gabriel Di Meglio; *¡Viva el bajo pueblo! La plebe urbana de Buenos Aires y la política entre la revolución de Mayo y el rosismo*, Buenos Aires, Prometeo, 2007, en especial *La ciudad y la plebe*, pp. 27 y ss.

cuatro años, si no tuviese como pagar la multa que se establezca, siendo libre, y siendo esclavo, se remitirá preso a disposición de su amo para que éste lo haga castigar”. Por su parte, los artículos 23, 24 y 25 prohibían los juegos en las pulperías, estableciendo 8 días de cárcel para el jugador, y multas o 20 días de prisión para los pulperos o mesoneros<sup>841</sup>. Advuértase que el jugador estaba íntimamente relacionado con la condición de vago, y las penas consecuentes eran, prácticamente, las mismas. Por ejemplo, en uno de los innumerables partes policiales de mediados del siglo XIX, el comisario de la 3ª sección de policía daba cuenta que “remito a disposición de V. S. al joven oriental Eugenio Pérez por vago y mal entretenido, pues siempre se le encuentra por las inmediaciones de la Aduana en los cafés o pulperías jugando, o mirando jugar a los naipes o al billar”<sup>842</sup>.

Por decreto de agosto de 1854 el propietario del establecimiento que permitiese juegos de envite quedaba sujeto a multas que iban desde los 50 a los 500 pesos. El monto de la misma dependía de la clase de establecimiento: los dueños de pulperías, 50 pesos; los propietarios de cafés, confiterías o casas particulares, 500 pesos. A su vez, el artículo 3º señalaba que el jefe de policía “queda facultado para penetrar en aquellas casas que juzgue sospechosas, previo el allanamiento requerida por la Constitución”<sup>843</sup>. Como se analizó en el capítulo tres referido a la relación entre policía y la administración de justicia, en materia de juegos ilegales, la policía entendía que era un territorio privativo de su accionar, lo que se demostró en los hechos al aplicar métodos más expeditivos que los judiciales.

Posteriores leyes y reglamentos volvieron a insistir sobre la prohibición de los juegos de azar y a establecer determinados procedimientos policiales para reprimir los diferentes modos que el juego fue adoptando. El artículo 778 del Código Rural de 1879 encargaba a la policía la represión de los juegos de azar en pulperías, cafés, posadas y en toda casa pública. A su vez, la Guía Policial de 1883 definía a los juegos de azar como “aquellos en que el resultado depende exclusivamente de la suerte, tales como la ruleta, la

---

<sup>841</sup> A.G.N. Oficios de la Policía (1833). Libro nº 375, fs. 221-222. Nota de 16 de abril de 1835. Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; “Policía: su organización y reglamento. 25 de enero de 1827”, pp. 54-61. En: *Compilación de leyes*, op. cit., tomo I (1825-1834).

<sup>842</sup> 3ª sección de policía, 13 de noviembre de 1863. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 2. Año 1863.

<sup>843</sup> “Juego. Prohibase en toda la República los de envite”, p. 87. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación)*, 1825-1930, op. cit., tomo 1.

blanca y negra, las carreras de caballos mecánicos, el monte, la taba, etc.”. La policía enviaría al juez del crimen, tanto al propietario del establecimiento como a los jugadores<sup>844</sup>.

La policía montevideana había detectado hacia la segunda mitad de la década de 1870, la existencia de “gran número de casas de juego de azar, y muy especialmente del denominado, ‘Blanca y Negra’, donde se producen desórdenes de todo género”. A estas casas concurrían “en primer término los soldados de la guarnición, e hijos de familia, que consumen allí, los primeros el pret que reciben del Estado; y los últimos el dinero que para objetos más honestos reciben de sus padres”<sup>845</sup>. Esos eran establecimiento donde el ministro de gobierno alentaba al jefe de policía “para proceder con todo rigor contra las casas de juego de azar y los jugadores haciendo efectivas las multas y demás reglamentos y disposiciones vigentes sobre la materia”<sup>846</sup>.

Las pulperías, cafés y demás despachos de bebidas eran establecimientos que, si bien el juego circunstancial generaba la sociabilidad entre los asistentes, no tenían como finalidad exclusiva la apuesta por dinero. Sin embargo, hacia fines del siglo XIX, particularmente, a partir de la década de 1880, la policía y la prensa, esta última denunciando y acicateando a los jefes de policía, comenzaron a constar la aparición de casas de juego donde la finalidad exclusiva era el envite.

## 7.6 Prácticas policiales y represión del juego clandestino

Hacia la década de 1890, como producto del crecimiento de la ciudad y también de nuevas formas de sociabilidad que desplazaron a la antigua pulpería urbana, se van a originar espacios, como casas de juego y los clubes recreativos, donde la finalidad exclusiva de los mismos era el envite. A diferencia de los despachos de bebidas y cafés, que se los puede considerar como espacios semiprivados, aunque la policía podía ingresar en ellos a discrecionalidad, en los clubes recreativos, la policía tuvo serias dificultades para ingresar libremente. Durante la noche, que era cuando se jugaba, la policía debía sujetarse

---

<sup>844</sup> “Guía policial. XVI: Juegos de azar, loterías, rifas públicas, etc.”, p. 374. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, op. cit., tomo I.

<sup>845</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Montevideo, 27 de diciembre de 1875. Caja nº 4.

<sup>846</sup> Ibid.



al procedimiento legal y judicial, penetrar sin violencia y capturar a los jugadores de forma in fraganti.

La “mala vida” generó sus propios espacios de sociabilidad: pensiones donde se jugaba por dinero, garitos clandestinos, prostíbulos, etcétera. La policía comenzó a detectar estos ambientes y sus frequentadores a inicios del siglo XX, cuando la ciudad de Montevideo se volvió más compleja, la muchedumbre permitió la simulación y cuando los juegos de azar, la quiniela clandestina y otras formas de actividad fronterizas con el delito, como la adivinación y el curanderismo, permitieron a sus frequentadores obtener formas de ingresos sin la necesidad del trabajo regular.

Los clubes sociales eran nuevos espacios de sociabilidad, más cerrados y exclusivos que el café y la pulpería y, también, más inaccesibles para la policía. A los mismos asistían los miembros de las clases acomodadas y de la inmigración europea exitosa que pretendían emular a los clubes burgueses del tipo inglés. Eran los círculos burgueses que estudió Maurice Agulhon, donde los miembros se reunían para leer periódicos, conversar, beber o jugar<sup>847</sup>. En el archivo de la policía de Montevideo se encuentra documentación de algunos de estos clubes e, incluso, los estatutos de los mismos. Así, aparecen registrados en el archivo de la policía, entre otros, el “Club Catalán” situado en la calle Reconquista n°185, el club “Cosmopolita” en la calle Yermal n° 75, el club “Fraternidad”, el Centro Internacional “Club Montevideo” y el “Centro Recreativo y de Esgrima Oriental”.

El principal interés de la policía por estos espacios de sociabilidad consistía en que en estos clubes sociales, pero también en domicilios particulares, se jugaba por dinero. Particular interés tenía el gobierno y la Policía de Investigaciones en suprimir estos juegos prohibidos, “que los observa continuamente [y] se ve imposibilitada de tomar cartas en el asunto”<sup>848</sup>. En la primera década del siglo XX, los jefes de policía y de Investigaciones, como se explicó en el capítulo donde se abordó la relación policía-justicia, comenzaron a observar la legalidad y el respeto a las garantías individuales, a pesar de considerarlas un escollo para la represión del juego clandestino. Un jefe de policía tan circunspecto como lo fue Bernassa y Jerez y apegado a la legalidad, le advertía al ministro de gobierno acerca de

---

<sup>847</sup> Agulhon, M.; *El círculo burgués. La sociabilidad en Francia, 1810-1848*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009, pp.47 y ss. *Historia vagabunda. Etnología y política en la Francia contemporánea*, México, Instituto Mora, 1994, p. 24.

<sup>848</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Año 1897. Caja n° 3. Carpeta n° 8473.

la represión del juego ilegal que el accionar policial se veía entorpecido por “la ineficacia del procedimiento legal”<sup>849</sup>.

Los jefes de policía durante las primeras décadas del siglo XX, advirtieron a fiscales y ministros sobre la dificultad de sorprender in fraganti a los jugadores en los domicilios particulares y en los clubes amparados por personerías jurídicas. “La policía se encuentra atada de pies y manos por nuestra legislación para proceder contra las casas de juego”<sup>850</sup>, escribía el jefe de policía en 1897 en nota al ministerio de gobierno. Además, la represión del juego no sólo se basó en la violación a ley del Tesoro de la Caridad Pública, como se explica más adelante, sino que en los garitos clandestinos concurrían verdaderos profesionales del robo al acecho de los jugadores inocentes. La policía logró un margen de autonomía considerable cuando el gobierno, por decreto de mayo de 1911, estableció que si la policía tenía certezas de la existencia de juegos clandestinos en clubes o asociaciones, tenía la obligación “de considerar esos centros como si no disfrutaran de personería jurídica”<sup>851</sup>.

La Policía de Investigaciones centró sus objetivos, además, en el juego clandestino que se localizaba, más bien se escondía, en pensiones, prostíbulos, trastiendas de almacenes, casas de alto y, como escribió Julio C. Puppo en sus crónicas del “bajo”: “en el sótano, timba grande; arriba, cantores, guitarras y copas”<sup>852</sup>. Investigaciones estaba abocada a la detección, vigilancia y represión de la sociabilidad de la “mala vida”, sociabilidad que se situaba en la frontera con el delito y la delincuencia, y que permitía a sus frequentadores un medio de subsistencia sin ejercer un trabajo legal. El jefe de policía, Bernassa y Jerez, definió el juego y su vínculo con el trabajo de la siguiente manera: “el juego es considerado como un vicio arraigadísimo en el organismo social, que arranca elementos precisos a la actividad útil y al movimiento industrial. El ideal del legislador es extirpar lo que incuestionablemente es un mal positivo y un germen de atraso y descomposición”<sup>853</sup>.

Los juegos de azar por dinero fueron objeto de persecución policial durante todo el siglo XIX, sin embargo, la represión del juego clandestino centró la atención de la policía a

---

<sup>849</sup> Ibid.

<sup>850</sup> A.G.N. Jefatura Política de Montevideo. Setiembre de 1897. Año 1897. Caja nº 2. Carpeta nº 1644.

<sup>851</sup> “Juegos de azar”, pp. 498-499. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación) 1825-1930*, op. cit., tomo 2.

<sup>852</sup> Puppo, J. C.; *Ese mundo del bajo*, op. cit., p. 12.

<sup>853</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Julio 1903. Carpeta nº 335. Año 1903.

partir de la aprobación de la Ley de Tesoro de Caridad y Beneficencia Pública (1898) por dos motivos. El primero fue estrictamente económico. El juego de lotería estaba administrado por el Estado a partir de la ley del 12 de julio de 1856 y el producto del juego se destinaba para la asistencia pública. A su vez, la ley de 1898 prohibía la venta de billetes de loterías nacionales y extranjeras, así como la existencia de agencias y toda clase de juegos de azar o rifas. Con respecto a las penas, la misma ley remitía al Código Penal, que en su artículo 408 establecía que sancionaba con multa de \$100 a \$300, o prisión de hasta 3 meses, a quien tuviese una casa de juego, de suerte o azar. La misma ley de 1898 facultó a la policía la represión de los juegos clandestinos (loterías, rifas y todo tipo de juego de azar) y la habilitaba a imponer administrativamente una multa de \$10 a los responsables, para luego someter al vendedor fraudulento al juez respectivo. El monto de la pena quedaba en manos del agente policial que hubiese efectuado el decomiso<sup>854</sup>. No obstante al poco tiempo comenzaron las excepciones a la ley. En junio de 1900, un decreto habilitó al Jockey Club a vender boletos de apuestas sobre las carreras de caballos extranjeras y nacionales. Luego, vendrán los permisos para establecer ruletas en los establecimientos balnearios.

La policía diferenció las infracciones cometidas a la Ley de Tesoro de Caridad de las contravenciones a la ley penal. Las primeras comprendía la venta de billetes de lotería extranjera, principalmente de Buenos Aires, los sports de caballos clandestinos y las quinielas (venta de boletos que realizaban los “agentes circuladores” en paralelo a la lotería pública). Las violaciones a las leyes penales abarcaban todo tipo de juegos de azar, principalmente, juegos de naipes como el “monte” y el “golfo”. El “conocedor”, era el pesquisa de Investigaciones, que perseguía los juegos clandestinos, no sólo por moralidad pública, sino porque en la “timba” se reunían profesionales del juego, que también lo eran del robo, siendo objeto del mismo los incautos parroquianos que asistían a jugar de buena fe.

A pesar de estas medidas prohibitivas, el gobierno permitió las quinielas de pelota o frontón y el sport de carrera, puesto que ni el juego de frontón ni las carreras de caballo se basaban en el azar o la suerte, sino en la habilidad. El fiscal de gobierno, entendió en 1903

---

<sup>854</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Expediente nº 000. Caja nº 2. Año 1898. Ley de Tesoro de Caridad y Beneficencia Pública y Decreto Reglamentario, Montevideo, Tipografía de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1900.

que “entres nosotros la prohibición de los juegos de suerte es la regla general, y la autorización la excepción, requiriéndose, en consecuencia, una disposición especial para que esta exista”<sup>855</sup>.

El otro motivo para la represión del juego ilegal era estrictamente moral, pero relacionado con el mercado de trabajo y la vida honrada, pues “el fuerte lucro y la ausencia de sanciones mayores alienta a la enorme cantidad de sujetos de pocos escrúpulos que desertan de las filas del trabajo para recurrir a los más fáciles medios de vida. Desde el vago sin profesión hasta el comerciante que se deja tentar por la ganancia ilícita, forman legión los individuos que, hoy en día, se dedican a una industria a todas luces inmoral y perniciosa”<sup>856</sup>.

La simulación era la estrategia que utilizaban los empresarios de juegos clandestinos para despistar a la policía. “Todo un enjambre populoso acciona y se mueve, (...) vive y prospera atacando en sus rentas” al Tesoro de la Caridad. En la simulación colaboran infinidad de factores y personajes auxiliares: porteros que advertían sobre la vigilancia policial, garitos ocultos detrás de la apariencia de clubes respetables, cuartos escondidos tras los despechos de bebidas, piezas de pensiones, etc. El jefe de policía, Juan Bernassa y Jerez, le escribía, en 1905, al ministro de gobierno, Claudio Williman, a propósito de los “clandestinos” y sus “auxiliares” que: “las órdenes impartidas a fin de sorprender a los jugadores no dieron ningún resultado y tenía forzosamente que ser así, pues no es un misterio para nadie, las precauciones que adoptan los dueños de casas a fin de ponerse a cubierto de una sorpresa in fraganti. Estas precauciones son las siguientes: en los alrededores de la casa de juego establecen un servicio especial de vigilancia, para comunicar la presencia de la Policía; la puerta de calle del local del club se encuentra cerrada y estacionado frente a ella, del lado de fuera, un portero encargado de hacerla abrir; a la mitad de la escalera hay otra puerta cancel a cargo de otro portero que observa desde adentro a la persona que pretende entrar”<sup>857</sup>.

Se jugaba en infinidad de lugares y en todos los barrios de Montevideo: en bares, almacenes, pensiones, prostíbulos y, como señalaba el jefe de policía, “en toda clase de

---

<sup>855</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Julio 1903. Carpeta n° 335. Año 1903.

<sup>856</sup> Gómez Folle, J. C.; *Memoria de la Policía de Montevideo*, op. cit., p. 84.

<sup>857</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Caja n°3. Carpeta n° 8473. Año 1897.

comercios, cafés, confiterías, salones de lustrar, peluquerías, mensajerías, etc.”<sup>858</sup>. “Son innumerables los casos de sujetos que rodeados de una aureola de honorabilidad intachable, han sido señalados como ejerciendo la industria mencionada”. Esos eran los capitalistas del juego, “banqueros de quinielas”, provistos de un sinnúmero de servidores que obraban como “corredores”, dedicados a llevar jugadas, “jóvenes en su mayoría”, “que abandonan el trabajo honesto para obtener sus medios de vida de la falta continuada, cuando no merodeando en las fronteras del delito”<sup>859</sup>.

La Policía de Investigaciones puso particular interés en detectar y vigilar garitos clandestinos donde se jugaba por dinero. Son numerosos los informes en los archivos policiales, donde el policía de pesquisa se ocupaba de seguir los pasos de los sospechosos y recabar información sobre sus personas. En la vigilancia de los lugares de juego, también, talló la política. En los domicilios privados o en los clubes sociales, amén del juego clandestino, los concurrentes podían conspirar contra el gobierno colorado. No era una preocupación menor, para la policía colorada, la condición política del jugador. Alejo Rospide fue perseguido en octubre y noviembre de 1916 por la Brigada de “Seguridad Personal”, dependiente de la Policía de Investigaciones, por distintos “clandestinos” a los que acostumbraba frecuentar. El policía informaba que era “uruguayo, de 24 a 26 años, nacionalista, soltero, sin ocupación conocida (...) Es muy afecto al juego, conocidísimo en cuanto timba existe. Es muy blanco y como su hermano es persona de carácter discolo. (...) Registra prontuario en esta Oficina N° 15276, formado en virtud de haber sido sorprendido jugando al monte en la casa de la calle Reducto N° 2107, donde existía un Club sospechado por los hermanos Eduardo y Benito Delfino”<sup>860</sup>. A su vez, el informe de Bernardo Rospide, señalaba que es “uruguayo, de unos 36 años, nacionalista, soltero, hacendado, vive con su familia en la calle Agraciada 2912 pero no sería difícil tuviera alguna casita pues es hombre de aventuras galantes”. El policía advertía que “es íntimo amigo del doctor Luis Alberto de Herrera y Alberto Quintana. En la revolución de 1904 ocupó un puesto oficial en las filas saravistas. (...) Es intransigente en sus opiniones políticas”<sup>861</sup>.

---

<sup>858</sup> Gómez Folle, J. C.; *Memoria de la Policía de Montevideo*, op. cit., p.84.

<sup>859</sup> Ibid., p.86.

<sup>860</sup> A.G.N. Archivo particular de Virgilio Sampognaro. Año 1916. Documentos relativos a la Policía de Investigación. Caja 218. Carpeta 14, f.104.

<sup>861</sup> Ibid., f.105.

No se debe analizar la represión de los clandestinos considerando solamente un afán normalizador de la policía. La presión social, particularmente, la prensa y los vecinos, también convocaron a destapar la simulación y clamaron por más presencia policial por el bien de los jugadores y de sus familias. En el archivo de la policía se encuentran numerosas cartas y notas envidadas por los vecinos desde distintos barrios de la ciudad dando cuenta de lo perjudicial del juego para los obreros que asistían y de su irracionalidad económica. “En la calle Marmarajá entre las de Agraciada e Isidoro de María existe una casa de altos que se titula “Centro Democrático Recreativo Aguada” pero el verdadero título que debían de haberle puesto es el de “reunión de jugadores. (...) Lo que acabo de escribir no es invención mía ni por maldad sino para hacer un bien a varios vecinos que el sueldo que cobran se lo juegan en la citada casa haciendo pasar un mal rato a sus familias”<sup>862</sup>.

La proliferación del juego ilegal, en paralelo a una sociabilidad popular y nocturna, vinculada a la “mala vida”, dan cuenta del afianzamiento de prácticas culturales modernas que se fueron instalando en la ciudad, unas prácticas caracterizadas por el consumo, el enriquecimiento rápido y la avaricia material. No obstante, la legalización y reglamentación de los juegos de azar, comenzó por los ámbitos de las clases altas; aquí no tenía cabida la argumentación de la irracionalidad económica ni la deserción del mundo del trabajo. En 1911, durante la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez, se habilitó por ley el funcionamiento de casinos. En realidad, esta medida venía a legitimar y amparar legalmente el funcionamiento de la ruleta del Parque Hotel (1909), que se había instalado en contravención del Código Penal y de toda la normativa que hacía referencia a los juegos de azar. Antes de aprobarse la ley que reglamentó los casinos en los establecimientos balnearios, había acontecido, en el verano de 1910, a instancias del juez de instrucción Antonio Lapoujade, una redada policial en el Parque Hotel, con el resultado de 25 detenidos (la mayoría de los jugadores pudieron escapar) y la incautación de las mesas de juego y dineros<sup>863</sup>.

---

<sup>862</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Denuncia contra procedimientos policiales. 1913-1919. Caja 219. Carpeta 9, fs. 25-26v.

<sup>863</sup> Pelúas, Daniel; Silva, Guillermo; *Rojo el 900. Delitos selectos*, Montevideo, Editorial Fin de Siglo, 2007, p. 215 y ss.

## Conclusiones

A partir de la década de 1890, la policía centró su atención en la “mala vida” y el ambiente delictivo que fomentaban el proxenetismo, la prostitución clandestina, el juego ilegal, el tráfico de drogas, etc. Este ambiente fue producto de la modernidad y de un estilo de vida creado por ella. La prostitución estuvo bajo vigilancia y control policial, en particular, porque fue concebida como un foco generador de enfermedades que se propagaban hacia el resto de la población. Los métodos de identificación, primero la antropometría y, luego, la dactiloscopia, fueron aplicados para controlar a determinados sectores sociales en connivencia con el delito. Las libretas de identidad con registro de las huellas dactilares se utilizaron para prostitutas, habitantes de las “pensiones de artistas”, choferes, corredores de hoteles y para todos aquellos que la policía denominó como “población flotante”.

El vínculo de estos heterogéneos personajes con la delincuencia se constituyó en un problema para la seguridad pública y un asunto importante en relación a la deserción del mundo del trabajo. La policía de Montevideo descubrió, a partir de la década de 1910, que la multitud de la ciudad era un factor que posibilitaba nuevos delitos (tráfico de drogas, juegos ilegales, proxenetismo, etc.), que amparaba a personajes que vivían en torno de los mismos (jugadores, contrabandistas, consumidores de drogas) y la existencia de zonas grises que pretendían estar ocultas al ojo policial (prostitución y garitos clandestinos, adivinas y curanderas).

También, la policía constató una novedad inexistente en las décadas anteriores. La muchedumbre urbana y el incremento de la circulación de personas por los puertos permitían la simulación de los sospechosos (por ejemplo, proxenetas y prostitutas), favorecían la ambigüedad en la determinación de la identidad de las personas y dificultaban la constatación de medios lícitos de vida de los individuos sujetos a vigilancia policial.

En Argentina, Francisco de Veyga, Eusebio Gómez y José Ingenieros realizaron una incursión empírica en el mundo del delito y de la “mala vida” y construyeron un relato etnográfico de los tipos sociales que los poblaban y frecuentaban. La élite intelectual uruguaya no produjo obras ni textos de estas características. En Uruguay no existió una

prolongación de la mirada médico-criminalística hacia esas zonas urbanas, ni creó una literatura sobre la “mala vida”.

Fue la policía de Montevideo y sus jefes los que, buscando huellas y pistas para identificar a proxenetas, prostitutas, toxicómanos, jugadores de clandestinos y adivinas, incursionaron en esa zona del delito y de sus auxiliares, habló sobre ese submundo y sus personajes. Fue la institución policial la que produjo un saber empírico sobre los tipos sociales que habitaban la “mala vida”. Su objetivo fundamental, más que la construcción de teorías y la elaboración de abstracciones sobre la personalidad de los delincuentes, era la identificación de los individuos y reconocer a los reincidentes de delitos.

En el caso de Uruguay no existió una confluencia entre el saber académico de médicos y criminólogos y las prácticas policiales. No hubo un de Veyga, ni un Ingenieros trabajando con la policía, ni un Servicio de Observación de Alienados, ni un Depósito de Contraventores como en Buenos Aires, donde médicos y criminólogos analizaban a delincuentes y homosexuales capturados por la policía. No sucedió, como afirma Hugo Vezzetti, “un anudamiento del saber y el poder”, donde “una función policial de control y represión de la marginalidad funda un espacio de producción de conocimientos”, dando nacimiento a la “clínica criminológica”<sup>864</sup>.

En Uruguay no se produjo, como aconteció con la policía de Buenos Aires, una colaboración de médicos y criminólogos con el objetivo de modernizar a la policía uruguaya. Desde la mirada del saber académico, como se analizó en el capítulo quinto, el médico Alfredo Giribaldi, Director de la Oficina de Identificación Antropométrica de Montevideo anexa a la Penitenciaría y defensor del *bertillonage* en Uruguay, sostenía que ni la filiación ni la identificación eran funciones de la policía<sup>865</sup>.

A su vez, la institución policial defendió sus propios fueros. Los jefes de policía, como Juan Carlos Gómez Folle, escribieron sobre los nuevos delincuentes, sobre la simulación de la identidad y acerca de las formas fraudulentas en la lucha por la vida, pero no evocaron ni tenían como referentes ni a médicos ni a criminólogos. Más bien se mostraron críticos frente al saber académico. La policía de Montevideo se interesó,

---

<sup>864</sup> Vezzetti, H.; *La locura en la Argentina*, op. cit., pp. 175-176.

<sup>865</sup> Giribaldi, A.; *Contribución al tópico médico-legal de la identidad*, op. cit., p. 12.



fundamentalmente, por develar esa simulación a través de la práctica detectivesca y de la investigación en las calles.

Como se pasa a analizar en el capítulo siguiente, los agentes de Investigaciones practicaron, también, una profusa labor de vigilancia y espionaje en términos políticos. Bajo la mirada de los pesquisantes, que elevaron constantemente informes a los jefes de policía, estaban las actividades ácratas, las asambleas obreras y los mítines de todos los partidos políticos.

## Capítulo 8. Policía, política y consolidación del Estado

El último capítulo de la tesis está centrado en la relación entre la política, la consolidación de la autoridad del Estado y la policía. Los jefes de policía, como se explicó en la introducción y en el capítulo segundo, eran a su vez jefes políticos, es decir, tenían bajo su gobierno a toda la administración departamental y fiscalizaban los actos electorales. Además, como se analizó, eran nombrados por el presidente de la República. La filiación política del jefe de policía determinaba el resultado electoral a favor de su partido. El Partido Nacional, en la oposición desde 1865, debía asegurarse por medio de la revolución, jefaturas políticas departamentales de modo de lograr cierta cuota de poder en determinadas regiones del país. Los historiadores llamaron a esa particular forma de coparticipación territorialización o regionalización del poder político.

En Montevideo, los jefes de policía fueron colorados desde 1865, y lo continuaron siendo durante casi por cien años. En los cruciales años de entresiglos, cuando la policía había comenzado un proceso de especialización y modernización, al crearse nuevas reparticiones y agencias policiales, el país entró en un ciclo de guerras civiles que, para esos tiempos, parecían superadas. El gobierno colorado tuvo que enfrentar dos revoluciones blancas (1897 y 1904) lideradas por el caudillo Aparicio Saravia y otra amenaza revolucionaria en 1910. El gobierno movilizó a miles de hombres, equipó al ejército nacional, reclutó a las guardias nacionales y utilizó a la policía de Montevideo para enfrentar los levantamientos blancos. La policía de la capital fue militarizada, sin embargo, una vez finalizada la guerra del 4, el ejército intentó, aunque con resistencias en la interna policial, organizar militarmente a la policía y someterla a su órbita.

Lo paradójico del Uruguay del Novecientos era que mientras el gobierno batllista enfrentaba a un levantamiento armado caudillista que luchaba por asegurarse jefaturas políticas al estilo siglo XIX, Montevideo era una ciudad moderna, con clases sociales diferenciadas y escenario de un movimiento sindical de consideración. El sistema político no era democrático y la élite política colorado en el poder tuvo que hacer frente a dos temas: la “cuestión social” relacionada con el movimiento obrero y la exclusión de la participación política de la mayoría de la población.

En el período que transcurre desde 1897 a 1916, la policía fue utilizada en términos políticos por el gobierno. Para enfrentar a las revoluciones blancas se formaron batallones policiales y la policía reclutó en toda la ciudad, por medio de la leva, a jóvenes con destino a las guardias nacionales. También, la policía a cargo del jefe Virgilio Sampognaro, de cara al crucial acto electoral del 30 de julio de 1916, practicó un espionaje generalizado en toda la ciudad. Vigiló y recabó información de los actos políticos de todos los partidos, los agentes de Investigaciones se filtraron en todos los mítines obreros, anarquistas y socialistas y, también, estuvieron bajo la mirada de Investigaciones los empleados públicos, que en definitiva, sus puestos dependían del gobierno.

### **8.1 Estado, partidos y coparticipación**

La dinámica de la vida política del Uruguay de los primeros años del siglo XX tuvo su origen en la herencia recibida del último tercio del siglo XIX. El legado político consistía en el primado absoluto de los dos partidos tradicionales, es decir, en el bipartidismo conformado por el Partido Blanco o Nacional y el Partido Colorado, donde la tradición política operaba como fundamento de los “bandos”, “divisas” o “partidos”.

La centralización de la disputa política se focalizó en torno a la cuota de poder que le correspondía a la oposición. A partir de 1865, cristalizó una situación política en la cual el Partido Colorado monopolizó el gobierno y los blancos tuvieron que identificarse con la revolución. Durante todo el siglo XIX y hasta inicios del siglo XX, el método para resolver las discrepancias entre los partidos fue la guerra civil o el levantamiento armado. Los mecanismos electorales y la Constitución de 1830 fueron instrumentos puramente accesorios. Los problemas políticos, según entiende el historiador Pivel Devoto, no se resolvían en las elecciones, métodos sin arraigo entre el pueblo, sin prestigio y sin garantías oficiales. La coacción policial o de los caudillos políticos y el fraude hacían imposible el voto de los adversarios y convertían al acto electoral en una farsa en la que pocos creían. La intervención del gobierno y de sus agentes en los comicios electorales fue la norma durante

todo el siglo XIX, principalmente, en los departamentos del interior. “El Poder Ejecutivo y sus representantes eran supremos electores”, escribió Pivel Devoto<sup>866</sup>.

El poder efectivo y real del gobierno legal y central no alcanzó durante el siglo XIX a todo el territorio nacional. El Estado estuvo signado por una debilidad estructural y su poder y leyes no alcanzaban a todos los habitantes ni a todo el país. El Estado formal tenía como límite el poder de los caudillos regionales que adherían al Partido Colorado o al Blanco. Recién con la derrota de las revoluciones blancas de 1897 y 1904, el Estado monopolizó la coacción de la violencia física y logró ejercer un dominio efectivo en todo el espacio territorial. Durante el siglo XIX, salvo el interludio del militarismo (1875-1886), la feudalización del poder en manos de los jefes políticos del Partido Nacional constituyó un freno para la consolidación del Estado moderno y para la modernización del sistema político. El siglo XIX se caracterizó por una dualidad de los ejércitos gubernamentales y de las milicias rurales caudillistas, donde el Estado no había logrado el monopolio de la violencia, puesto que las condiciones de precariedad del equipamiento militar y tecnológico eran similares.

El poder del Estado estaba limitado por el que efectivamente ejercía el partido de la oposición en determinados departamentos a través de sus jefes políticos. Hasta la modernización del Estado, los partidos políticos Colorado y Blanco utilizaron la estrategia de la guerra civil como una posibilidad de acceso o desalojo del poder. Cuando los partidos buscaron evitar la guerra civil y llegaron a un compromiso o coparticipación política, la solución fue repartir el poder político en base al territorio. El método consistió en la territorialidad del ejercicio del poder a través de la distribución de las jefaturas políticas departamentales. Los “pactos” establecían que ciertos departamentos debían estar a cargo de jefes políticos del Partido Nacional. La “Paz de Abril” de 1872, que puso fin a la “revolución de las lanzas” (1870-1872), estableció que los blancos gobernarían 4 departamentos (Cerro Largo, Florida, Canelones y San José) de un total de 13. Los “pactos” comportaban una regionalización del poder político, o una territorialidad del poder o una feudalización de la política.

El Partido Nacional derrotado por el gobernante Partido Colorado en las guerras civiles de 1870-1872, de 1897 y de 1904 tuvo como divisa política y bandera reivindicativa

---

<sup>866</sup>Pivel Devoto, J.; *Historia de los partidos políticos*, tomo I, op. cit., p. 273.

la pureza del sufragio, las garantías electorales y la representación de las minorías. Ante la inexistencia de un sistema político democrático y representativo, la única forma de asegurarse una cuota de poder y ganar las elecciones, era la coparticipación política a través de los “pactos” que obligaban al gobierno a entregar jefaturas políticas a los blancos. Estas cumplían el rol de “posiciones de fuerza” desde las cuales el Partido Nacional y Saravia vigilaban el cumplimiento de las condiciones electorales y el ejercicio de los derechos políticos en los territorios gobernados por los blancos<sup>867</sup>.

El Uruguay ingresaba al siglo XX con un orden político dual y, de hecho, con dos gobiernos. El constitucional que residía en Montevideo, ejercido por el Partido Colorado, abarcando una porción del territorio a través de los jefes políticos gubernamentales y el gobierno del Partido Blanco, con sede en la estancia “el Cordobés” en el Departamento de Cerro Largo, bajo el mando del caudillo nacionalista Aparicio Saravia, cuyo dominio se extendía a varios departamentos del país. Saravia era el líder político y el jefe militar del partido, liderazgo que se imponía al propio presidente de la República y al Directorio civil del partido. “Los blancos eran un Estado dentro de un Estado”, poseían no sólo autonomía política en sus departamentos, sino que controlaban, también, las fuerzas policiales y militares<sup>868</sup>.

Además de la lucha entre los partidos, hubo otros hechos políticos que se arrastraban en la larga duración desde el siglo XIX. Barrán y Nahum han explicado que la historia uruguaya muestra tendencias tan gravitantes como el sistema político articulado en torno a los bandos tradicionales. En primer lugar, el crecimiento pausado, pero constante desde 1830, del papel y la fuerza del Estado en la sociedad y en la economía y, en segundo lugar, la paulatina pero firme profesionalización de la dirigencia política colorada desde 1870. Ambas tendencias dieron origen al batllismo, sector político que gozó de una autonomía financiera y electoral importante y que fuera considerado por la oposición blanca y, aún colorada, como el “partido del Estado”<sup>869</sup>.

La vida política uruguaya a comienzos del siglo XX era dominio exclusivo de una pequeña élite de políticos que se reconocían mutuamente como pertenecientes al mismo

---

<sup>867</sup> Mena Segarra, Enrique; *Aparicio Saravia, las últimas patriadas*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2004, p. 65.

<sup>868</sup> Barrán, J. P.; Nahum, B.; *Historia política e historia económica*, op. cit., p. 19.

<sup>869</sup> Barrán, J. P.; Nahum, B.; *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*, tomo 3, op. cit., pp. 38 y ss.

grupo social. La política uruguaya estaba basada, al menos formalmente, en conceptos liberales, sin embargo, tenía muy poco de democrática. Francisco Panizza entiende que la política era una actividad organizada desde arriba, controlada por una pequeña élite, no obstante, no estaba compuesta por hombres del poder económico<sup>870</sup>.

La historia política del Uruguay desde la segunda mitad del siglo XIX reveló la progresiva consolidación de un sector político dirigente nunca identificado, aunque con vínculos culturales, con las clases altas que detentaban el poder económico (la banca, el alto comercio, la posesión de la tierra). Los sectores políticos y económicos se diferenciaron. La política quedó en manos del patriciado oriental (grupo culto que hundía sus raíces en las familias que protagonizaron el proceso de independencia y las primeras guerras civiles) y la vida económica en manos de los extranjeros<sup>871</sup>.

La teoría de la autonomía política fue planteada por Carlos Real de Azúa en *La clase dirigente*, y dató para 1870 la concreción de esta “división del trabajo”. Las clases conservadoras, hombres de negocios y estancieros, en su mayor parte extranjeros inmigrantes, se mantenían al margen de la política corriente<sup>872</sup>. Esta hipótesis de la autonomía política se basa en que a partir de las últimas décadas del siglo XIX, el Estado y el sistema político uruguayo se caracterizaron por detentar un importante grado de independencia con respecto a los intereses económicos dominantes en el país. En palabras de Barrán y Nahum, el Estado y el elenco político batllista no reflejaban a la estructura socio-económica, ni tampoco se oponía frontalmente a él, sino que eran autónomos. La dirigencia política colorada ejercía el poder de forma ininterrumpida desde 1865 y los cargos públicos y el presupuesto del Estado financiaban la actividad política de un elenco político colorado que no tenía necesidad de recurrir a los negocios.

El Partido Colorado se había convertido en 1903, al ser electo presidente de la República, José Batlle y Ordóñez, en un partido de políticos profesionales, partido que monopolizaba el poder desde 1865. Barrán y Nahum entienden que esta continuidad en el gobierno se debió a cuatro factores. En primer lugar, lo reducido del cuerpo cívico. En 1903, en las elecciones, con una población de un millón de habitantes, votaban 40 o 50 mil ciudadanos, el 5% de la población total. En segundo lugar, los votos se reclutaban entre la

---

<sup>870</sup> Panizza, F.; *Uruguay: Batllismo y después*, op. cit., p. 22.

<sup>871</sup> Barrán, J. P.; Nahum, B.: *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*, tomo 1, op. cit., pp. 251 y ss.

<sup>872</sup> Real de Azúa, C.; *La clase dirigente*, op. cit.

burocracia civil y militar, es decir, entre los dependientes a sueldo del gobierno colorado. En tercer lugar, los políticos colorados poseían una autonomía financiera posibilitada por el control del Presupuesto General de Gastos del Estado (puestos elevados en la burocracia estatal, cargos políticos y representativos, jubilaciones, pensiones a viudas y menores, entre otros). Por último, la continuidad en el poder por parte del Partido Colorado se debió a la manipulación del reducido cuerpo cívico y al ejercicio del fraude electoral<sup>873</sup>.

A comienzos del siglo XX, el Uruguay mostraba una contradicción evidente entre, por lado, una economía capitalista y una sociedad moderna, particularmente la montevideana, con pautas civilizatorias europeas y, por otro, una estructura política tradicional signada por la regionalización del poder político y una vida política dominada por una élite alejada de la democracia, de la representación de las minorías y de las garantías electorales. Entre 1897 y 1904, el gobierno colorado tuvo que resolver un problema político impostergable: el Partido Nacional exigía coparticipación en el gobierno y asegurar los mecanismos electorales (democracia política y sufragio garantido) que le permitiera desplazar a los colorados del poder. De esta manera, el primer gobierno de Batlle y Ordóñez (1903-1907) debió resolver dos cuestiones centrales: finalizar el proceso de la consolidación del poder del Estado iniciado en la década de 1870 por los gobiernos militares y atender a las demandas de participación democrática.

Las luchas por la coparticipación del Partido Nacional habían tenido una primera solución luego de la guerra civil de 1870-1872, cuando por el pacto de 1872 se le asignaron a los blancos 4 jefaturas políticas, lo que permitía el ingreso al Parlamento de 4 senadores y un número proporcional de diputados nacionalistas. Veinte años después los acuerdos no se mantuvieron por parte de los gobiernos colorados. Las administraciones Julio Herrera y Obes (1890-1894) e Idiarte Borda (1894-1897) practicaron el fraude y violaciones electorales sistemáticas para mantener al Partido Colorado en el gobierno, lo que llevó al renacimiento de las luchas partidistas. Los blancos, liderados por Saravia, iniciaron en marzo de 1897 una nueva revolución. Un hecho político inesperado y un acontecimiento que parecía imposible en los umbrales del siglo XX dados los cambios económicos que transformaron el agro, debido a la hostilidad de los estancieros-empresarios a los

---

<sup>873</sup> Ibid., pp. 271 y ss.

levantamientos armados e inesperado, también, debido al creciente poder militar en manos del Estado.

El Pacto de la Cruz (18 de setiembre de 1897), que puso fin a la guerra, fue realizado entre el presidente Juan Lindolfo Cuestas y los blancos, y procuró establecer mecanismos de hecho y fórmulas de derecho que garantizaran la paz y aseguraran la coparticipación. En la parte de derecho, el acuerdo establecía un compromiso de crear leyes que permitiesen la representación de las minorías, cláusulas de amnistía e indemnización para las tropas saravistas. Sin embargo, lo fundamental, fue un acuerdo, que por inconstitucional, fue verbal. El presidente de la República se comprometía a nombrar a miembros del Partido Nacional como jefes políticos de 6 departamentos (Rivera, Cerro Largo, Treinta y Tres, Florida, San José y Maldonado) de los 19 del país. La “pax cuestista” (1898-1903) fue precaria y restablecía la regionalización del poder político como en 1872.

Cuando en 1903 fue electo Batlle y Ordóñez presidente, un colorado intransigente con respecto a los acuerdos y pactos, la tensión política entre los partidos volvió a renacer. No estaba dispuesto a tolerar un país bicéfalo, ni que el Partido Nacional limitase el poder del Estado en determinados departamentos. Batlle y Ordóñez violó el acuerdo verbal rebajando de 6 a 4 jefaturas políticas que le correspondían a los blancos. En enero de 1904 Saravia se levantó en armas en pos de la libertad cívica, la representación de las minorías y contra la corrupción del poder estatal.

Barrán y Nahum explicaron en términos sociales las revoluciones saravistas de la siguiente forma. El enfrentamiento entre blancos y colorados fue político, por el poder. Si la revolución duró 9 largos meses, donde se consumieron miles de cabezas de ganado, destruyó alambrados y líneas férreas y de telégrafos, se debió a la movilización y adhesión que logró Saravia entre el proletariado rural desplazado de las estancias. “La revolución fue una consecuencia de haberse conjugado dos factores: la tensión política entre blancos y colorados exacerbada desde 1894, y el caldo de cultivo que halló esa tensión en el pobrerío rural, cada vez más empujado por la miseria a manifestaciones inorgánicas de violencia”<sup>874</sup>. La revolución fue consecuencia de la conjunción de dos factores. En términos políticos, la revolución fue consecuencia de una estructura política tradicional que no hallaba un

---

<sup>874</sup> Barrán, J. P.; Nahum, B.; *Historia social de las revoluciones de 1897 y 1904*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1993, p. 55.



esquema jurídico que amparase a los partidos Colorado y Nacional. En términos sociales, la tensión en el medio rural, producto de la miseria de la población rural, canalizó al pobrero hacia las huestes saravistas. Hacia comienzos del siglo XX, el Uruguay no había consolidado un orden político donde un Estado central afianzara la paz y la autoridad en todo el territorio nacional. El proceso de modernización política y la consolidación de la autoridad estatal iniciados con Latorre en 1876 se encontraba, todavía, inacabado a principios del siglo XX.

## 8.2 Policía, política y revoluciones

### a) 1830-1876

El uso con fines políticos de la policía por parte del gobierno comenzó apenas fue creado el Estado en 1830. La policía montevideana cumplía, aunque en ocasiones se rebelaba a la sujeción gubernamental, con la premisa de Hélele L'Heuillet: la policía “es la parte baja de la política”. Los jefes de policía mantuvieron siempre atentos a los celadores y comisarios y en actitud previsor, principalmente, en los momentos de revolución en el sentido de informar al poder político<sup>875</sup>. Los gobiernos, tanto colorados como blancos, se sirvieron de los jefes de policía, comisarios y celadores para practicar el espionaje, el seguimiento, la vigilancia y, si fuese necesario, la detención de los opositores políticos. En 1837, durante el gobierno blanco, el jefe de policía daba órdenes para que los celadores se dedicasen no sólo “a la custodia y conservación del orden interno de la ciudad, sino también a informarse de los rumores o noticia que circulen en la población”<sup>876</sup>.

En tiempos de amenaza revolucionaria o de conspiración política contra el gobierno, la vigilancia de comisarios y celadores se ejercía palmo a palmo, en la calle y en lo inmediato de la vida cotidiana de la población. Los celadores y tenientes de barrio debían “explorar todas aquellas novedades o dichos cuyo conocimiento pueda importar a la autoridad”<sup>877</sup>, debían estar atentos a la minucia, al detalle y al rumor que se propagaba entre los vecinos y pobladores. Escuchar y registrar lo que se hablaba en la calle, en el café y en la pulpería. La policía estaba siempre expectante a los dichos, a los comentarios y,

---

<sup>875</sup> L'Heuillet, H.; *Baja política, alta policía*, op. cit., pp. 19 y ss.

<sup>876</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja nº 897. Año 1837.

<sup>877</sup> Ibid.

fundamentalmente, a las conductas y a los comportamientos que podían convertirse en conspiración. Aquí, los que tenían mayor poder eran aquellos funcionarios que estaban en contacto con la inmediatez, con la gente, con la calle. Era deber de los “celadores transmitir cualquiera ocurrencia de este orden a sus respectivos comisarios, y estos al mismo jefe para que oportunamente llegue a conocimiento de este ministerio”<sup>878</sup>.

La pulpería fue por excelencia el centro de sociabilidad masculina del Montevideo del siglo XIX. Los asuntos políticos y militares de la época fueron motivo de conversación, particularmente, los hechos y sucesos de la política argentina de las décadas de 1830, 1840 y 1850, tan vinculados con la política uruguaya. Los jefes de policía, frente a las amenazas de revolución o conspiración, encomendaban a comisarios y celadores la capturar de información y datos acerca de los temas que se discutía y quiénes se pronunciaban a favor o en contra de tal o cual tema político. Luis Lamas, jefe de policía durante el año 1834, le informaba al gobierno que:

Un pardo nombrado Alejo Sánchez, sujeto desconocido, y aunque es oriental, dice que hace muchos años que está en Buenos Aires, se encontró ayer en una pulpería de la Aguada gritando Viva el General Lavalleja, yo soy de la gente de él. El comisario de este destino lo remitió preso donde se halla en la cárcel de este Departamento, y si el Superior Gobierno lo tiene a bien se destinará a los trabajos públicos [subrayado en el original]<sup>879</sup>.

El 25 de mayo de 1834, día de festejos patrios, los policías de Luis Lamas estaban atentos a lo que acontecía por las pulperías de la Aguada y extramuros. Para satisfacción del jefe político, el comisario Sebastián Sagarra encarceló a Laureano Menéndez, a Anacleto de la Sierra y a José Quirós porque estuvieron “dando vivas al caudillo de la anarquía Don Juan Antonio Lavalleja en una pulpería de la Aguada”. Lo más interesante, y que provocaba el encono del jefe político y del gobierno, era que la pulpería se encontraba “inmediata a la casa quinta del señor ministro de gobierno”. En las declaraciones, los acusados rechazaron haber lanzado vivas a favor de Lavalleja y, astutamente declararon que “nadie mentó a Lavalleja, y sí se brindó por el general D. Juan Lavalle” y “por todos

---

<sup>878</sup> Ibid.

<sup>879</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja n° 855. Año 1834.

los héroes de la América desde el año diez; y por la Paz y armonía de la República Argentina; y la del Uruguay, y diferentes brindis aludidos al gran día”<sup>880</sup>.

El período de 1852 a 1856 fue particularmente convulsionado en términos políticos. A diferencia de la mayoría de las revoluciones del siglo XIX, que tenían su origen en el medio rural y en el interior del país, el 18 de julio de 1853 se produjo en el centro de la ciudad un motín capitaneado por el Partido Colorado que culminó con la caída del presidente Juan Francisco Giró y el ascenso al poder del colorado Venancio Flores (1853-1855). A su vez, los blancos reaccionaron y organizaron una revolución en noviembre de 1853 que fracasó apenas comenzada. El gobierno continuó utilizando a la policía con fines políticos. El jefe de policía le ordenaba al comisario del Miguelete que “habiendo salido ayer de esta ciudad el coronel Diego Lamas para la quinta de don José Trápani que vive del otro lado del Miguelete, se ordena a U. proceda a vigilarlo, observando todos sus movimientos de cerca, a fin de que la autoridad pueda tener conocimiento de sus procedimientos, y de todo lo que me dará U. cuenta por escrito”<sup>881</sup>. Diego Lamas era, entre otros, uno de los jefes blancos del movimiento revolucionario que había organizado el levantamiento junto a Bernardo Berro.

No obstante, una policía mal paga, con salarios que se atrasaban constantemente (en el año 1855 se pagaron solo 3 meses), con un escasísimo equipamiento armamentístico y sin caballos, poco podía hacer para llevar adelante esas tareas de vigilancia y espionaje. En 1856 se produjo un hecho que demuestra que, a pesar de la voluntad del gobierno por utilizar a la policía con fines políticos, ésta no podía, prácticamente, llevar a cabo tal cometido. Desde la creación del Estado uruguayo en 1830, los asuntos políticos de Argentina se mezclaban con la política uruguaya y sus partidos. A partir de 1852, el Partido Blanco se vinculó con la Confederación Argentina de Urquiza y el Partido Colorado buscó apoyo en el gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Desde 1853 fue hábito que llegase a Montevideo, desde Buenos Aires o desde la Confederación Argentina, agentes con el propósito de “enganchar gente” para el servir a las órdenes del ejército porteño o el de la Confederación. A principios de 1856, el general argentino Jerónimo Costa y otros militares argentinos de la Confederación estuvieron

---

<sup>880</sup> A.G.N. Ministerio de Gobierno. Caja n° 856. Año 1834.

<sup>881</sup> A.G.N. Departamento de Policía, 20 de noviembre, 1853. Policía de Montevideo. Paquete 1. Año 1853.

“enganchando” hombres en la Unión (hoy un barrio de la capital). Costa logró reunir a 200 hombres que se embarcaron en Montevideo rumbo a Colonia, para luego intentar invadir Buenos Aires. Este hecho tuvo consecuencias políticas para el gobierno uruguayo (renunció el ministro de gobierno) y, principalmente, para el jefe de policía, Francisco Lecocq, un hombre de negocios equidistante de los partidos tradicionales, quien fue destituido por no haber renunciado al cargo como le exigía el gobierno colorado.

El conflicto se originó cuando el gobierno encomendó a la policía la represión y el desarme de la expedición argentina que estaba agrupando Jerónimo Costa. Lecocq, en una extensa carta publicada en *La Nación* en febrero de 1856, le increpaba al jefe del Poder Ejecutivo, a cargo de Manuel Basilio Bustamante, que una policía con un atraso salarial de tres meses y mal equipada no “podía impedir el enganche, el armamento y el embarque de una fuerza de cerca de 200 hombres, con artillería y todo un equipo militar”. Más adelante, en la misma carta, explicaba que “ridículo es suponer que la policía por sí sola podía hacer lo que todo el gobierno junto, con fuerzas disponibles, (...) con mejores informes aun que los que tenía la policía no pudo hacer”. Lecocq reivindicó el procedimiento de sus celadores cuando, al saber la policía de la existencia de enganches, de compras de monturas y de armamentos, dio órdenes de arrestar al general Jerónimo Costa, al coronel Ramón Bustos y al comandante García. “La policía arrestó a los dos últimos y no pudo haber el primero. Comunicó al gobierno esa prisión y éste ordenó se pusieran en libertad”<sup>882</sup>.

No obstante, lo interesante a destacar, amén de lo que señaló anteriormente Lecocq, es el argumento central de la carta publicada en la prensa. El jefe de policía reivindicaba, ante todo, la autonomía y discrecionalidad que debía poseer la policía con respecto al Poder Ejecutivo. Explicaba que los jefes políticos del interior del país procedían “sin el acuerdo diario del gobierno”. Sin embargo, “el de la capital tiene que recibir día a día órdenes del gobierno”, por lo tanto, “el gobierno tiene sobre la policía una acción directa e inmediata”. Sin embargo, lo central del argumento de Lecocq estaba en que la policía no iba a ser utilizada como instrumento de fines políticos. El jefe de policía especificaba que “las intrigas políticas venían a tomarme por punto de sus tiros. La razón es que no me prestaba a

---

<sup>882</sup> “Publicaciones solicitadas. Al público”, pp. 1-2. *La Nación*, Montevideo, 25 de febrero, 1856, pp. 1-2.

exigencias de círculos. El gobierno pugnaba por lo contrario. Yo no quería perseguir a nadie por opiniones políticas”<sup>883</sup>.

En enero de 1856, Francisco Lecocq fue destituido y en su lugar fue nombrado como jefe de policía, Clemente César, quien ocupó el cargo por un breve período de dos meses. Con el cambio de gobierno, el 19 de marzo de 1856, el presidente de la República, Gabriel Pereira, nombró como jefe de policía al militar Luis de Herrera, un blanco moderado que se mantuvo distanciado de las luchas partidarias de las décadas anteriores, no obstante, su proceder al mando de la jefatura tuvo ribetes autoritarios y entabló serios conflictos con el gobierno en su conjunto. Luis de Herrera fue quien, como se explicó en el capítulo segundo, llevó adelante la lucha contra la expansión de la fiebre amarilla, se enfrentó a la Junta Económico-Administrativa y, principalmente, al gobierno, quien, según el jefe de policía, no reconocía los esfuerzos realizados por la policía en el combate antiepidémico. En una extensa carta al ministro de gobierno de julio de 1857 criticaba duramente a las autoridades públicas y reivindicaba los fueros y la autonomía de la policía<sup>884</sup>.

Durante el periodo dictatorial de Venancio Flores (1865-1868), el general colorado que lideró la revolución contra el gobierno de Bernardo P. Berro (1860-1864), la policía fue utilizada para cuanto fin electoral y político conviniera al Partido Colorado gobernante. A partir de la década de 1860, mientras la vida política estaba signada por un orden tradicional, donde se enfrentaban blancos y colorados en guerras civiles, la economía, la sociedad e, incluso, el derecho comenzaron un proceso de modernización. La política y los partidos uruguayos se manifestaron de forma independiente y con total autonomía con respecto a las transformaciones económicas y sociales, donde los sectores sociales protagonistas de esos cambios, comenzaron a exigir, cada vez con más fuerza, seguridad y orden institucional. En términos económicos y sociales, entiende Barrán, del país tradicional y pastoril quedaba muy poco hacia fines de la década de 1860. Los comerciantes, principalmente extranjeros, se constituyeron en un sector preponderante de la economía. En el medio rural, la introducción del ganado lanar valorizó la propiedad de la

---

<sup>883</sup> Ibid.

<sup>884</sup> Carta del jefe de policía, Luis de Herrera, al ministro de gobierno, Joaquín Requena, 22 de julio de 1857. A.G.N. Policía de Montevideo. Paquete 7. Año 1857.

tierra y de las haciendas. En Montevideo, desde fines de 1850 y en el correr de la siguiente década, se establecieron los primeros bancos, siendo uno de los más importantes, el Banco de Londres y Río de la Plata. Todos estos sectores económicos y sociales exigían paz, un Estado fuerte y el fin de los levantamientos armados que destruían la propiedad e interrumpían los circuitos comerciales y financieros.

La policía, bajo órdenes del gobierno de Venancio Flores, intervino directamente, por ejemplo, en las elecciones de alcaldes ordinarios y defensores de menores realizadas en enero de 1867. La prensa denunciaba cómo los celadores acompañados por sus comisarios iban a votar en las mesas electorales o compelián por la fuerza a italianos recién llegados obligándolos a votar por las listas del gobierno, “diciéndoles que si los blancos triunfaban era la ruina de los italianos”<sup>885</sup>. Unos meses antes de las elecciones nacionales de representantes y senadores de noviembre de 1867, el jefe de policía, Bustamante, le notificaba al ministro de gobierno que “por lo que pueda importar al Superior Gobierno, participo a V. E. que de las diligencias practicadas por la policía, se conoce ya de una manera cierta la existencia de un Club de oposición, cuyo objeto es preparar y llevar a cabo los trabajos electorales en contraposición del gobierno”. A continuación sigue la lista de nombres y las direcciones de los domicilios donde tenían lugar “las reuniones preparatorias del Club”. El jefe de policía finalizaba la nota diciendo que “el abajo firmado creé haber llenado su deber, poniendo al corriente a V. E. de estos datos, para que se sirva transmitirlos a S. E. señor gobernador de la República”, Venancio Flores<sup>886</sup>.

La paz y el orden institucional que la política y los partidos no pudieron asegurar a los sectores económicos y sociales que comenzaron a reivindicarlos hacia fines de la década de 1860 y principios de la siguiente, la obtuvieron con los gobiernos militares de Latorre y Santos (1876-1886). A partir del militarismo, el Estado comenzó a consolidar su autoridad en todo el territorio y lograr, en base a un nuevo factor de poder (el ejército), a afianzar lo que Michael Mann denominó el poder infraestructural (la capacidad de poner en ejecución las decisiones en todo el país) con importantes cuotas de poder despótico<sup>887</sup>.

---

<sup>885</sup> Citado por Acevedo, E.; *Anales históricos del Uruguay*, tomo III, op. cit., p. 406.

<sup>886</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. 9 de junio, 1867. Año 1867.

<sup>887</sup> Mann, M.; “El poder autónomo del Estado...”, op. cit.

## b) 1876-1904

En el período de los gobiernos de Latorre y Santos, el ejército, como señalara Carlos Real de Azúa, se decidió “a actuar por sí mismo”, no se dejó usar, ni fue marginado por los partidos políticos. Frente al “vacío de poder”, el ejército ocupó el lugar de los partidos, no obstante utilizar a personalidades del elenco civil en la administración pública y en los ministerios. Los militares se favorecieron del proceso tecnológico que propició la centralización del poder del Estado. La modernización técnica del ejército fue paralela a la ampliación y equipamiento de las bases tecnológicas del Estado. A partir de 1870 se produjo un “desnivel cualitativo” (ferrocarriles, telégrafo, equipamiento de armamento, etcétera) a favor del Estado lo que fue haciendo más difícil cualquier aventura revolucionaria contra el poder central<sup>888</sup>.

La centralidad política del ejército tuvo su origen en la participación del mismo en la guerra de la Triple Alianza (1865-1870). En 1869 finalizó el arribo de los soldados que habían participado en la guerra. El conflicto había desempeñado la importante función de construir un espíritu de cuerpo en el ejército, sentimiento corporativo que se consolidó en el desempeño del poder. Los años de gobiernos militares significó, además, la tecnificación, la profesionalización y la modernización del ejército. Juan Manuel Casal explicó que la profesionalización del ejército comenzó a partir de 1885, una vez concluido el ciclo militarista y no antes. Hacia los últimos años del período, las fuerzas armadas se fueron consolidando institucionalmente y entre las numerosas concreciones y cambios se pueden señalar la aprobación del Código Militar (1884) y la fundación del Colegio Militar o Escuela Militar (1885), instituto de formación de oficiales del ejército, bajo la dirección del sargento mayor de Artillería, Juan Bernassa y Jerez, futuro jefe de policía de Batlle y Ordóñez.

Casal entiende que la profesionalización del ejército se basó en la creación de una burocracia militar, en la consolidación de la disciplina organizacional y en la transmisión de conocimientos técnico-profesionales. La modernización normativa a través del Código Militar y profesional, por medio de la Escuela Militar, se acompañó con una prensa de cuerpo que bregaba por una modernización institucional (*La Gaceta Militar* [1881],

---

<sup>888</sup> Real de Azúa, C.; *Historia y política en el Uruguay*, Montevideo, Cal y Canto, 1997, pp. 164 y ss.

*Regimiento 1º de Artillería* [1885-1886], *El Ejército Uruguay* [1886-1887-1888-1889], *El Artillero* [1887-1889], *El Soldado* [1887-1888], entre otras publicaciones) y por la fundación de ámbitos de sociabilidad como el Ateneo Militar (1886). Casal explica que la profesionalización del ejército no puede atribuirse en exclusividad a Santos, sino que tuvo como punto de partida a la élite intelectual del ejército, “surgió como el propósito de un limitado número de oficiales ilustrados pertenecientes todos al Regimiento 1º de Artillería Montada”, entre quienes se encontraba Juan Bernassa y Jerez (1856-1924), el jefe de policía de la primera presidencia de Batlle y Ordóñez y ministro de guerra y marina durante la segunda administración batllista (1911-1915)<sup>889</sup>.

En paralelo a la profesionalización del ejército y al aumento de sus efectivos, comenzó una identificación de la institución con el Partido Colorado, o “coloradización de las fuerzas armadas”<sup>890</sup>. Durante el período de Santos el ejército creció en un 62%, aumento que incluyó al personal de tropa, jefes y oficiales. En 1886, el último año del gobierno de Santos, el ejército se componía de 27 jefes, 230 oficiales y 3.795 soldados de línea.

Mientras el ejército se profesionalizaba y modernizaba, la policía en los años del militarismo no sólo continuaba desempeñando las múltiples funciones urbanas y municipales de décadas anteriores, sino que hubo, por parte de los gobiernos de Latorre y Santos, intentos por absorber a la policía en el ejército o, directamente, sustituir a los agentes policiales por soldados de línea. En 1876, el jefe de policía señalaba en su memoria anual que fue necesario “en muchas ocasiones distraer los agentes de policía en servicios militares”<sup>891</sup>. No solamente la policía fue utilizada para servir y auxiliar al ejército, sino que el número de celadores y comisarios fue disminuyendo a lo largo de todo el período. En 1881, el jefe de policía advertía que en las 10 secciones de extramuros, “si deficiente era en su número el personal de policía (...) mucho más lo fue desde el 1º de setiembre en que totalmente fue suprimido para sustituirlo por la tropa de línea”<sup>892</sup>.

---

<sup>889</sup> Casal, Juan Manuel; “Gestión de la élite militar de Artillería en los comienzos de la modernización del ejército uruguayo (1885-1889)”, p. 282. En: *Anuario del IEHS* 9, Tandil, 1994. Casal, J. M.; “Modernidad y militarismo en el siglo XIX uruguayo”. En: Vázquez Franco, Guillermo; Casal, J. M.; *Historia política y social de Iberoamérica*, tomo II, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1992.

<sup>890</sup> López Chirico, Selva; *Estado y fuerzas armadas en el Uruguay*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1985, pp. 37 y ss.

<sup>891</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la capital correspondiente año 1875, op. cit., p. 4.

<sup>892</sup> Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la capital correspondiente al año 1880, op. cit., p. 7.



Sin embargo, la utilización política de la policía y los intentos por transformarla en un cuerpo militarizado por parte del Estado, tomaron fuerza al producirse los levantamientos armados saravistas de 1897 y 1904. Se explicó más arriba la forma tradicional de reparto y regionalización del poder entre los dos partidos, que de hecho significó, una forma de coparticipación política entre blancos y colorados. Los 6 departamentos con jefes políticos blancos comprendían el 27% de la superficie del país y el 18% de la población total. En estos departamentos, existían Compañías Urbanas, conocidas popularmente como las “Urbanas”, creadas en 1899 y conformadas por efectivos policiales, a su vez, dependientes de los jefes de policía departamentales. Las Compañías Urbanas formaban la fuerza pública legal del Partido Nacional, además de las policías departamentales y las huestes rurales que movilizaba Aparicio Saravia y otros caudillos blancos. Existía un país colorado, con sede en Montevideo y un país blanco, dirigido desde la estancia de Saravia en Cerro Largo. En los departamentos con jefes políticos blancos, el gobierno constitucional debía consultar y acordar con Saravia cualquier decisión política o gubernamental.

La revolución de 1897 comenzó en marzo, duró 6 meses y medio y estuvo jalonada por tres batallas: Tres Árboles, Arbolito, Cerros Colorados y Cerros Blancos. El Pacto de la Cruz (18 de setiembre) puso fin al conflicto y, como se explicó más arriba, implicó asignación de jefaturas políticas para los blancos. Saravia logró movilizar aproximadamente 6.000 hombres y el gobierno movilizó 6.000 soldados del ejército de línea y 14.000 milicianos de la Guardia Nacional, enganchados mayoritariamente aplicando la leva, principalmente, como se explica más adelante, en Montevideo. La guerra de 1904 se inició en enero y tuvo como protagonista a las batallas de Mansavillagra, Fray Marcos, Tupambaé y Masoller, último de los combates. La revolución duró 9 meses y la paz se firmó el 24 de setiembre, una vez muerto Saravia como consecuencia de la herida de muerte que recibió en Masoller. Esta última guerra movilizó más hombres que la del 97. El ejército revolucionario agrupó 15.000 y el gobierno 30.000.

En la guerra del 4 la superioridad técnica del ejército fue más marcada que en la anterior. El gobierno había implementado desde el militarismo un moderno sistema de transportes de ferrocarriles y el telégrafo cubría todo el país. A partir de 1894, se habían

conectado todas las jefaturas de policía del país por medio de la red telefónica<sup>893</sup>. El ejército contó con tecnología militar que las huestes de Saravia no poseían: cañones Krupp, fusiles Máuser y ametralladoras Maxim. Además, el Estado utilizó profusamente a las guardias nacionales y convirtió a la policía de Montevideo en un cuerpo militarizado: los batallones policiales.

La ley que creó la Guardia Nacional se remontaba a 1835. Se constituyeron como milicias ciudadanas y se componían de tres armas, infantería, artillería y caballería. Se dividía en activa y pasiva, dependían directamente del Poder Ejecutivo y se formarían en los pueblos de toda la República. Las conformaban todos los ciudadanos y debían realizar ejercicios militares los domingos y días festivos de febrero, marzo y abril. Los alistamientos debían hacerse con el auxilio de la policía. Las guardias nacionales suplían al ejército de línea, a menos que situaciones políticas extraordinarias exigiesen su apoyo.

La Guardia Nacional activa se formaba con los ciudadanos mayores de 17 años y menores de 47, la pasiva se componía de los mayores de 47 años hasta los 55, por los jueces de paz y los jefes de oficina. Por ley del 14 de julio de 1858 quedaron exceptuados de alistarse, tanto del servicio activo y pasivo, los miembros del Poder Legislativo, los ministros de Estado, los miembros del Superior Tribunal de Justicia, los fiscales, los jueces letrados, los alcaldes ordinarios, los miembros del clero, los empleados que formaban la fuerza pública, los individuos que sean, física o moralmente, inhábiles para el servicio, los médicos, los farmacéuticos, los catedráticos de la Universidad y los maestros de escuelas. También estaban exonerados los capataces de industrias o estancias con un capital superior a 4 mil pesos, el hermano a cargo de menores de 14 años, el hijo único de mujer viuda o padres sexagenarios o sin sustento económico y los padres viudos a cargo de hijos menores de 14 años<sup>894</sup>.

Al comenzar la revolución del 97, el gobierno introdujo numerosas modificaciones a la normativa vigente referente al alistamiento para las guardias nacionales. Por decreto del 11 de marzo de 1897 se estableció el enrolamiento obligatorio de todos los ciudadanos de 17 a 45 años de edad y se estableció un plazo de diez días para efectuarlo. Los que no se

---

<sup>893</sup> Memoria presentada a la Honorable Asamblea General por el ministro de gobierno correspondiente al año 1894, op. cit., p. XLVI.

<sup>894</sup> Rodríguez, Adolfo; *El Digesto Nacional. Compendio de las leyes, decretos del gobierno y demás resoluciones de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, Establecimiento Tipográfico y Litográfico de Luciano Mège, 1860, pp. 125 y ss.

alistaban eran penados de acuerdo a lo establecido en el Código Militar, aunque este recurso fue menos efectivo, como se analiza más adelante, pues fue la policía la encargada de enganchar a los hombres en la ciudad. El enrolamiento se debía hacer en la comisaría seccional correspondiente. Una vez presentado en la comisaría podía excusarse presentando un personero. Los comisarios expedían a cada hombre que se alistaba un certificado que daba constancia de pertenecer a la Guardia Nacional<sup>895</sup>.

La prensa capitalina que apoyaba al gobierno colorado sostenía que “según datos que hemos obtenido ayer a última hora la inscripción de ciudadanos en las comisarías seccionales alcanza al número de quince mil ciudadanos”. Y auguraba una mayor inscripción pues ese era el último día para presentarse a la policía<sup>896</sup>. Al día siguiente *La Nación* informaba que se había alcanzado la cifra de 15.830 alistados y, a su vez, el gobierno había prorrogado la inscripción hasta el 31 de marzo para permitir un mayor número de conscriptos<sup>897</sup>.

La conscripción masiva de hombres en Montevideo fue más implacable durante la guerra del 4 que en la de 1897. No obstante, las excepciones para el servicio militar fueron contadas. En marzo de 1897, el rector de la Universidad de la República, Alfredo Vásquez Acevedo, gestionó ante el ministro para que “los catedráticos de la Universidad” quedaran exentos del enrolamiento en la Guardia Nacional. El rector entendía que “según las leyes vigentes, los mencionados profesores no pueden ser molestados por razón del servicio de la Guardia Nacional activa del cual están eximidos”. El ministro de fomento respondió que el decreto del 11 de marzo de 1897 establecía “la obligación general de enrolamiento” y por lo tanto “no es posible acceder a lo solicitado por el rector de la Universidad”<sup>898</sup>.

La policía montevideana salió a realizar el enganche o leva de jóvenes, ciudadanos o extranjeros, en todos los rincones de la ciudad: calles, bares, pulperías, boliches y almacenes. Es interesante destacar que en estas levas masivas se pusieron a prueba los métodos de identificación, tanto como instrumento identificatorio en poder de la policía o para ser burlados y falsificados por los jóvenes que pretendían evadir el servicio de las

---

<sup>895</sup> “Ecos y novedades. Guardia Nacional”, p. 1. *La Nación*, Montevideo, 12 de marzo, 1897.

<sup>896</sup> “La Guardia Nacional de la Capital. 15.000 inscriptos”, p. 1. *La Nación*, Montevideo, 21 de marzo de 1897.

<sup>897</sup> “Prórroga para el enrolamiento”, p. 1. *La Nación*, Montevideo, 23 de marzo, 1897.

<sup>898</sup> “Sobre el enrolamiento obligatorio”, p. 1. *La Nación*, Montevideo, 27 de marzo, 1897.

guardias nacionales. Como se explica a continuación, lo habitual, sin embargo, fue la falsificación y el tráfico de pasaportes y certificados.

Espanoles e italianos de Montevideo y de Canelones emigraban para Buenos Aires apenas se escuchaban noticias de levantamientos armados en la campaña. En el archivo policial se encuentran numerosos expedientes donde el jefe de policía de Montevideo encargaba la investigación de la fidelidad de los documentos que probaban la nacionalidad italiana o española de los jóvenes detenidos por la policía. Fue común el intercambio de identidad entre parientes italianos. En uno de los tantos informes en poder de la policía se puede leer que el jefe de policía le notificaba al Consulado de Italia que: “comunica que el señor Luis Repetto a quien se le expidió un certificado es ciudadano italiano y no oriental. Que es cierto que Luis Repetto había entregado indebidamente su papeleta a un primo de él que tiene el mismo nombre y apellido a quien se le ha prohibido la salida de esta ciudad”<sup>899</sup>. En otros casos, jóvenes que ya estaban alistados, pretendían huir de la Guardia Nacional consiguiendo o comprando certificados de nacionalidad extranjera. El jefe de policía, Juan Bernassa y Jerez, le notificaba al ministro de gobierno que:

Para su resolución tengo el honor de acompañar a la presente una papeleta del Consulado Italiano expedida a favor de José Grenni, con que pretendió embarcarse para Buenos Aires, el individuo Doroteo Iturribura, que está enrolado en el Regimiento de Caballería nº 1 de las Guardias Nacionales tratando por ese medio de burlar el servicio militar, por cuyo motivo le fue entregado en el día de ayer a dicho Regimiento<sup>900</sup>.

El certificado que acompañaba el informe anterior decía que el 2 de febrero de 1904, el “Consulado de S. M. el Rey de Italia en la República Oriental del Uruguay”, “certifica que D. José Grenni de D. Juan Bautista actualmente residente en Santa Lucía Dep. Canelones (República Oriental) de 23 años de edad y de oficio labrador es súbdito Italiano, y como tal inscrito en el Registro de nacionales de esta Oficina Consular Italiana bajo el nº 1724”<sup>901</sup>.

También los certificados de extranjeros, de gran demanda entre la juventud oriental, fueron objeto de falsificaciones y de tráfico. Incluso circulaban certificados de nacionalidad en 1904 de la guerra anterior, donde los falsificadores cambiaban los nombres, modificaban

---

<sup>899</sup> A.G.N. Policía de Montevideo. Carpeta nº 8171. Caja nº 3. Año 1897.

<sup>900</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Abril de 1904. Carpeta nº 503. Caja nº 2. Año 1904.

<sup>901</sup> Ibid.

las filiaciones o la fecha de 1897 por 1904. El que sigue es un excelente caso de tráfico de certificados de nacionalidad extranjera, de falsificación de documentación y de modificación de la filiación del individuo. Apenas comenzada la guerra del 4, el 13 de enero, la policía detuvo a Antonio Azcoytia, un joven oriental de 25 años, que pretendía embarcarse para Buenos Aires con “una papeleta indebidamente expedida por el Consulado Español”. Detenido en la Comisaría de Órdenes, declaró que “encontrándose en la fonda de la calle 18 de julio esquina Daymán, donde paraba desde hace unos cinco días, se le presentó un joven”, de nombre Vicente Hugarte, “proponiéndole un medio para embarcarse para Buenos Aires y librarse así del servicio militar obligatorio”. Azcoytia le mostró una papeleta falsa expedida a su favor que correspondía al año 1897 y le prometió una comisión en dinero si lograba obtener un certificado verdadero. El joven mediador, Vicente Hugarte, se fue con el certificado falso y “se dirigió con ella al Consulado Español y luego volvió con otra papeleta diciendo que la había canjeado por la otra; que la nueva papeleta era la misma n° 3282 que se le encontró en su poder”. Con el certificado nuevo, que además tenía su firma, se presentó a la Jefatura de Policía “a solicitar el pase acompañado de otro joven que el mediador le mandó; que este se presentó a la mesa expedidora de pases situada en el patio de la Jefatura pidiendo el pronto despacho del boleto y fue entonces cuando una persona cree sea el propio señor jefe político, le detuvo a él y a su acompañante descubriéndolo todo”.

A continuación prestó declaración el joven intermediario, Vicente Hugarte, quien había conseguido el pasaporte en el Consulado Español. En la declaración Vicente Hugarte dijo que “fue a la casa del canciller español, allí presentó la papeleta, Azcoytia ratificó su firma en un papel y luego recibieron una papeleta en canje. Con esta el declarante y Azcoytia se presentaron ayer, 13 de enero, a la Jefatura a solicitar pase, pero debido a la aglomeración de interesados por lo mismo, no pudieron conseguir su objeto”. Al día siguiente, Azcoytia volvió a la Jefatura, pero acompañado de José Maidá, amigo de Hugarte. “Al presentarse a la mesa expedidora de pases fueron rechazados porque la filiación consignada en la papeleta de Azcoytia no coincidía con la de éste”. Esta vez la policía no sospechó y “uno y otro se dirigieron enseguida a la fonda en procura del declarante a darle cuenta de lo acontecido y este encargó al joven José Maidá que fuera con la papeleta al Consulado español y le pidiera otra con la filiación en forma”. Maidá volvió

con una nueva papeleta, la n° 3282 con el espacio en blanco para la firma, no obstante “la filiación fue corregida sin estar presente en el Consulado” Antonio Azcoytia. “Con esta nueva papeleta se presentaron el interesado por el pase y el joven que lo acompañaba, habiendo tenido conocimiento el exponente que en esas circunstancias fueron detenidos por sospechas”.

José Maidá, un italiano de 19 años, el protagonista de la gestión ante el Consulado español, dijo que “Vicente Hugarte le pidió que le hiciera el favor de acompañar a la Jefatura al sujeto Azcoytia quien tenía interés de sacar un pase para Buenos Aires; que él acudió gustoso al pedido y una vez en la Jefatura le llamó la atención que le rechazaran a Azcoytia la papeleta que llevaba observándole la mesa que la filiación no coincidía”. José Maidá no dio importancia a la advertencia de la policía y Azcoytia le contestó al funcionario policial que “el error debía atribuirse a la precipitación con que en el Consulado se expiden las papeletas”. Luego, salieron de la Jefatura y volvieron a la fonda “para enterar a Vicente Hugarte de ello y este encargó entonces al declarante que se dirigiera al Consulado a pedir otra papeleta con la filiación precisa a cambio de la equivocada”. Maidá tenía encomendado que en el Consulado preguntara por el empleado Portilla “y le dijera que iba a nombre de Vicente Hugarte”. El mismo empleado le entregó la papeleta n° 3282. Con este nuevo certificado Azcoytia y Maidá volvieron a presentarse en la Jefatura en procura del pase. Fue esta segunda vez cuando fueron detenidos por sospechosos por el mismo jefe de policía Bernassa y Jerez.

El 15 de enero de 1904, Bernassa y Jerez, informaba al ministro de gobierno acerca de la investigación llevada adelante por la Comisaría de Órdenes “relativa al pase para Buenos Aires, que amparándose en una papeleta indebidamente expedida por el Consulado español, pretendía que se le otorgara al ciudadano oriental Don Antonio Azcoytia, comprendido en razón de su edad y de las disposiciones del Código Militar, en la Guardia Nacional Móvil”. A continuación, le jefe de policía especificaba que la investigación:

instruirá a V. E. de que el señor Azcoytia consiguió de un empleado del Consulado Español, que se designa, y por interpuesta persona, que se canjeara una papeleta falsa que pertenecía a Azcoytia y que expidió en 1897 el vice Consulado Español de Cerro Largo, por otra papeleta en que se estableció erróneamente la filiación de Azcoytia, que observada por esa razón la papeleta en la Jefatura, se consiguió un

nuevo documento en que aparecía salvado el error y que ese documento fue firmado por Azcoytia, no en el Consulado Español sino en la fonda en que se hospeda<sup>902</sup>.

También la policía realizó la leva o enganche de jóvenes en las calles de Montevideo y lugares de sociabilidad popular (cafés, boliches, almacenes, etcétera), práctica que la prensa blanca, principalmente *El Nacional* y *La Democracia*, denunció constantemente y la prensa oficialista (*La Nación* y *El Día*) decía que tales prácticas no existían porque los jóvenes acudían amparados por la ley o voluntariamente por medio del servicio contratado<sup>903</sup>. Sin embargo, en el archivo de la policía existen numerosos expedientes, informes y partes policiales de los comisarios donde se da cuenta de cómo efectivamente se practicaban las levas en Montevideo apenas comenzada la revolución de 1904. En un parte policial de la 7ª sección de enero narra la detención del súbdito español Ramón Coto “relativa a un atropello de que fue víctima por una comisión del Batallón nº 3 de Guardias Nacionales”. La denuncia realizada por el español decía que:

A las 4 y ¼ más o menos y en circunstancias que salía de la fábrica de cigarrillos, propiedad de don Julio Mailhos, ubicada en la Avenida Rondeau (...) donde es empleado, fue detenido por una comisión del Batallón nº 3 de GG. NN. formada por un sargento y un soldado, uniformados, y uno de particular, quienes lo detuvieron con violencia, y sin darle tiempo a que el denunciante exhibiera la papeleta que acredita su nacionalidad de Español, lo agredieron a golpes de puño y después los que iban armados, hicieron uso de sus bayonetas, aplicándole varios golpes<sup>904</sup>.

La prensa blanca, a pesar de los decretos gubernamentales que prohibieron hacer mención y comentar los temas políticos del momento y “de publicar de cualquier modo noticias sobre movimientos de fuerzas armadas”, denunció constantemente las prácticas abusivas de la policía montevideana<sup>905</sup>. *El Nacional*, en un extenso artículo titulado el “Comisario Marciano”, denunciaba los procedimientos de la policía en general y, en particular, del subcomisario del Cerro, el teniente Inocencio T. Pereira, “donde actúa con todas las trazas de un compadrito orillero de Palermo o del barrio de Santa Teresa, permitiéndose la satisfacción partidista, semibárbara, de llegar a los almacenes de la localidad, al solo efecto de repetir como obligado estribillo de provocación, al penetrar en aquellos, esta frase brutal: ¡Viva el partido colorado y mueran los blancos sarnosos!”.

---

<sup>902</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Marzo de 1904. Carpeta nº 451. Caja nº 2. Año 1904.

<sup>903</sup> “No hay tales levas”, p. 1. *La Nación*, Montevideo, 5 de enero, 1897.

<sup>904</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Enero de 1904. Carpeta nº 429. Caja nº 2. Año 1904.

<sup>905</sup> “Boletín Oficial”, p. 1. *La Nación*, Montevideo, 4 de marzo de 1897.

Continuaba el periodista explicando que si sus dichos no eran recibidos con demostraciones de aprobación por los parroquianos y concurrentes, “comienza por insultar a estos, ofreciéndoles palos, hachazos y otras diferentes clases de unturas”. En concreto denunciaba el atropello que sufrió el propietario de un almacén del Cerro. El periodista escuchó como el subcomisario le decía al comerciante: “yo te voy a enseñar viejo pícaro, encubridor de blancos, que tenés un clú ahí dentro; te voy a cortar las orejas pa que te acordés y ya podés marchar pa la oficina”. Después se lo llevó arrestado para la comisaría caminando por medio de la calle: “los blancos sarnosos no merecen ir en coche, sino a pie y a rebencazos”. El policía Pereira, montado en su caballo, le iba increpando al comerciante mientras andaba: “No, ché; vas a ir por el medio de la calle pa que todos vean como llevo a los blancos cogotudos”<sup>906</sup>.

### 8.3 Militarización de la policía durante las revoluciones de 1897 y 1904

Durante las dos guerras civiles la policía de Montevideo fue militarizada. Apenas comenzado el levantamiento saravista en 1897, el gobierno dispuso por decreto la movilización en “todos los departamentos de la República las fuerzas necesarias para el establecimiento del orden público”<sup>907</sup>. En abril, el gobierno estableció la formación de 6 batallones policiales y un escuadrón de caballería sobre la base de la 1ª a la 12ª sección policial de Montevideo. En las secciones de extramuros, la zona de la ciudad más expuesta al posible ingreso del ejército revolucionario y donde se realizaban las requisas de caballadas para suministro de las tropas de ambos ejércitos, se creó el Regimiento de Extramuros. Se nombró como 1er. Jefe, al coronel José C. Meza y, como 2º, al sargento mayor Cornelio Gaitan. El regimiento estaba compuesto por 376 hombres que formaban 4 escuadrones<sup>908</sup>. Una vez militarizada la policía, la prensa capitalina daba cuenta del hecho: “el Batallón Urbano, el Escuadrón de Seguridad y las Policías de Extramuros salieron ayer de mañana, admirablemente formados, bien armados y con aspecto marcial. Recorrieron varias calles de la ciudad llamando la atención de todos por su porte y corrección”<sup>909</sup>.

---

<sup>906</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Abril de 1898. Carpeta n° 1377. Año 1898.

<sup>907</sup> “Boletín Oficial”, p. 1. *La Nación*, Montevideo, 4 de marzo de 1897.

<sup>908</sup> A.G.N. Jefatura de Policía de Montevideo. Abril de 1897. Carpeta n° 1582 d. Caja n° 1. Año 1897.

<sup>909</sup> “La revista de ayer”, p. 1. *La Nación*, Montevideo, 18 de abril, 1897.



En marzo de 1903, frente a la amenaza de un nuevo levantamiento saravista que consistió en una demostración de fuerza en el pueblo de Nico Pérez (Saravia logró movilizar en pocas semanas a 20.000 hombres), el gobierno y el jefe de policía, Bernassa y Jerez, militarizaron a la policía de Montevideo. Las comisarías urbanas de Montevideo se organizaron en tres batallones policiales de infantería, conformados por distintas compañías. Las policías de extramuros se organizaron en Escuadrones Policiales de Caballería de Pocitos, la Unión, de la Barra de Santa Lucía y de Sayago, a cargo de otros tantos oficiales. A su vez, se nombró el Estado Mayor de las Fuerzas Policiales a cargo de 4 oficiales. El diario oficialista, *El Día*, apenas comenzada la revolución del 4, escribía que al mando del coronel Jorge Aguirrezabala, jefe del estado mayor de las policías de la capital, desfilaron en la tarde del 12 de enero los batallones policiales por las calles de Montevideo. “Los comisarios seccionales, subcomisarios y oficiales inspectores ocupaban respectivamente los puestos de capitanes, tenientes y subtenientes, uniformados con traje de paño negro y franja del mismo color. Los demás puestos eran ocupados por oficiales de línea que han sido los instructores de los batallones policiales”<sup>910</sup>.

La militarización de la policía y la intervención de la misma en la guerra civil produjeron un acercamiento entre la institución policial y el ejército. En particular, existió un marcado interés por parte del ejército colorado en intervenir y participar en la dirección de la policía. Bernassa y Jerez notificaba al ministro de gobierno que “se han presentado ofreciendo sus servicios los señores teniente coronel Manuel Orellano, sargento mayor Nicasio Orellano y coronel graduado Jorge Aguirrezabala, por lo que solicito a V. E. la autorización respectiva para agregarlos a los demás militares que figuran como ayudantes del que suscribe”<sup>911</sup>.

Luego de la demostración armada de Saravia en marzo de 1903, el ejército colorado y sus oficiales se volcaron de lleno hacia la policía. En otra nota enviada por el jefe de policía al ministro le explicaba el criterio de nombramiento del Estado Mayor de las Fuerzas Policiales. “Tengo el honor de manifestar a V. E. que los jefes y oficiales que a continuación se nombran se presentaron a esta Jefatura en los primeros momentos de ser convulsionado el país, ofreciendo sus servicios al gobierno”. A continuación especificaba

---

<sup>910</sup> “La brigada policial. El desfile policial”, p. 1. *El Día*, Montevideo, 13 de enero de 1904.

<sup>911</sup> Bernassa y Jerez, J.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital*, op. cit., p. 99.

que “aprovechó ese ofrecimiento destinando algunos de ellos a los Batallones Policiales formados por esta Jefatura y a otros como ayudantes de la Jefatura”. Luego seguía la lista de los coroneles, sargentos, capitanes, tenientes y subtenientes que habían ingresado a la policía<sup>912</sup>.

Toda la policía montevideana fue sujeta a instrucción y ejercicios militares. Como consecuencia de la guerra del 4 se incrementó notablemente el armamento policial con carabinas Máuser de repetición; los efectivos hicieron práctica en un campo de tiro expresamente construido para el ejercicio con “blancos (...) como los existentes en la Academia General Militar”; se proveyó a los efectivos de los batallones y regimientos de caballería de cientos de quepis y de uniformes militares; desde el Parque Nacional se destinaban miles de tiros a los policías (el 8 de mayo se destinaron 20.000 tiros de bala máuser a la policía de extramuros), entre otras mejoras en tecnología e instrucción<sup>913</sup>.

El Escuadrón de Seguridad y el Batallón de Policía n° 1, bajo el mando de Guillermo West, futuro jefe de policía a partir de 1907, fueron las únicas dependencias policiales que entraron en lucha acompañando al ejército gubernamental contra las fuerzas de Saravia en la batalla de Masoller<sup>914</sup>.

Como consecuencia de la militarización de la policía durante las guerras civiles, en la interna policial y a nivel de las autoridades de la institución, comenzaron a proyectarse la posibilidad de organizar de forma militar a la policía. Hubo defensores de la militarización y otros que se opusieron a tal transformación. El proyecto de militarización de la policía de Montevideo fue presentado por el coronel Jorge Aguirrezabala el 21 julio de 1906. Además de militar de carrera, Aguirrezabala ocupaba en esos momentos el cargo de jefe del Estado Mayor Policial al crearse esta autoridad superior durante la guerra civil del 4. El proyecto, que se pasará a explicar a continuación, fue apoyado y avalado por el jefe de policía de turno, Bernassa y Jerez, quien argumentaba al elevarlo al ministro de gobierno, que él mismo, “aunque militar”, no era su intención “desnaturalizar el carácter civil de la policía”. No obstante, “la policía sin organización y sin disciplina, que solo puede conseguirse con lo

---

<sup>912</sup> Ibid.

<sup>913</sup> Ibid., p. 101 y ss.

<sup>914</sup> Victoria Rodríguez, J.; *Evolución histórica de la policía uruguaya*, tomo 2, op. cit., p. 165.

que en términos militares se llama *espíritu de cuerpo*, es una agrupación más o menos vasta de elementos, pero incapaz de cumplir la misión importantísima que le ha sido confiada”<sup>915</sup>.

Las guerras civiles operaron como un acicate para la profesionalización de la policía, pero fue un impulso supeditado a la órbita militar. La formación militar en tres batallones policiales y regimientos de caballería se había realizado durante la revolución del 4 y se mantuvo tal organización, a pesar de haberse firmado la paz de Aceguá (setiembre de 1904) con las fuerzas saravistas. Aguirrezabala, aprovechando el antecedente de la formación militar durante la guerra, presentó el proyecto de militarización de la institución policial. Las fuentes expresó el coronel, en carta al jefe de policía, fueron los “Reglamentos Tácticos y de carácter interno que se observan en nuestro Ejército Nacional y en el Argentino que he tenido a la vista”<sup>916</sup>.

La militarización consistía en la formación de varias “unidades tácticas”, “la Brigada Policial”, de modo que si las circunstancias lo requerían, “constituyan una fuerza en condiciones, que con la rapidez deseable, pueda presentarse pronta para entrar en acción”. Los agentes de policía, entendía Aguirrezabala, no debían ser sólo un custodio del orden público, “sino también deben ser fieles guardianes y sostenedores de los poderes constituidos”. Es decir, la policía debía estar organizada y preparada para enfrentar futuros alzamientos blancos contra el gobierno colorado. “Al Ejército Nacional, incumbe también llenar estos deberes sagrados”, no obstante, como medida de previsión, también la policía, debía consagrarse al sostenimiento de los poderes constituidos.

La Brigada de Policía “se constituye en unidades tácticas prontas bien sea para obrar con independencia o como auxiliares de acuerdo con el Ejército de Línea dentro del Departamento de la Capital”, con posibilidad de actuar en todo el país. La instrucción militar era conveniente para el personal policial porque tenía el mérito y la utilidad de “hacer desaparecer ciertas incorrecciones, tanto en el trato como en el porte, con que debe conducirse todo Guardia Civil ante el público y sus superiores”. De este modo, los oficiales militares que actuaron como jefes durante la guerra civil del 4, aprovecharon la oportunidad para militarizar a la policía con el objetivo de profesionalizar el cuerpo de agentes subalternos y modernizar la institución en su conjunto.

---

<sup>915</sup> Bernassa y Jerez, J.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital*, op. cit., p. 90.

<sup>916</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Julio de 1906. Carpeta n° 958 a. Caja n° 2. Año 1906.

Según el proyecto, la organización de la Brigada Policial estaría formada por una Comandancia General, un Estado Mayor, un Escuadrón de Escolta, tres Batallones Policiales y un Regimiento Policial de Extramuros. El jefe político pasaba a ser el jefe de la Brigada Policial. Al mando del Estado Mayor se encontraba un inspector general de policías, de la clase de coronel, y se desempeñaba como 2º comandante de la brigada. Los Batallones Policiales se componían de una Comandancia (1er. comandante, 2do. comandante, ayudante y subayudante), de Cuadros de Oficiales (4 comandantes de compañía, 4 tenientes primeros, 4 tenientes segundos y 2 subtenientes) y la tropa, dividida en compañías bajo la dirección de comandantes de compañía, a cargo de cada sección de la ciudad (las antiguas comisarías seccionales). Explicaba Aguirrezabala en el proyecto: “El comisario al frente de comisaría es, respecto al personal a sus órdenes, lo que el capitán al frente de la compañía”. Cada uno de los tres Batallones Policiales estaba a cargo de una porción de secciones de un total de 14 en que estaba dividida la ciudad. Las secciones de extramuros estaban bajo custodia del Regimiento Policial de Extramuros con 3 escuadrones a cargo de 9 secciones.

Los empleados de la policía “a los efectos de la subordinación y honores, se les considerará con carácter anexo al militar”. El guardia civil pasaba a ser un soldado de la compañía de la sección policial y estaba sometido a instrucción militar. Las plazas se ocupaban mediante contratos que iban de 3 meses a un año de duración. Este plazo, entendía Aguirrezabala, respondía “al fin de conocer de manera práctica, las condiciones personales en todas sus facetas, del individuo con quien se contrae el compromiso y ver acabadamente si es digno de que sean utilizados nuevamente sus servicios”<sup>917</sup>.

El jefe de policía, Bernassa y Jerez, se mostró favorable al proyecto de militarización de la policía. En las memorias de su jefatura (1903-1906) sostuvo que la formación de los batallones policiales durante la guerra del 4, incorporados al proyecto de Aguirrezabala, constituyeron “una de las mejoras más positivas introducidas en la policía de la capital”. Incluso Bernassa y Jerez abogó para que se mantuviera la formación de los batallones policiales. La organización militar de la policía incorporaría la disciplina a “tanto elemento heterogéneo” que existe en el personal subalterno; limaría “el carácter rebelde” de la tropa; infundiría la obediencia bien entendida a “la condición de innata altivez de nuestro

---

<sup>917</sup> Ibid.

elemento nacional”. La organización en batallones policiales afianzaría el espíritu de cuerpo, el “espíritu de compañerismo, conciencia plena de que constituye una fuerza y sobre todo, hábitos invariables de disciplina que, dígame lo que se quiera, es la base sobre la que debe descansar toda tentativa de reorganización”. Una policía organizada de tal modo proyectaría un estatus más elevado al guardia civil y sería una institución respetada por la población<sup>918</sup>.

La *Revista de Policía* fue otro espacio donde se comenzó a debatir las ventajas e inconvenientes de la militarización de la policía. En diciembre de 1906, con carácter editorial, la revista daba cuenta del proyecto del coronel Aguirrezabala y, especificaba de inmediato, “no sin reconocer que es una institución eminentemente civil”. No obstante, la revista veía con beneplácito la disciplina que incorporaba el proyecto entre los agentes subalternos y, en este sentido, abogó para que el gobierno aprobara la organización militar de la policía. “La policía –como lo acaba de decir elocuentemente un estimado colega argentino- debe ser civil en sus procedimientos con el público; sus funciones ordinarias son ‘también eminentemente civiles; pero también debe tener y tiene una organización disciplinaria, que tiene muchos puntos de contacto con la disciplina militar’”. Lo que rescataba la voz oficial de la revista del proyecto de Aguirrezabala era la necesidad de inculcar obediencia al guardia civil<sup>919</sup>.

Si bien la revolución saravista de 1904 fue vencida por el gobierno colorado, aún la policía y el ejército no consideraban totalmente derrotado cualquier intento de futuro alzamiento nacionalista. De hecho, en enero y octubre de 1910 se produjeron otros levantamientos blancos pero, esta vez, dada la capacidad militar del gobierno, fueron derrotados de inmediato. El proyecto de organización militar no destinaba a la institución policial sólo a conservar el orden público y la prevención del delito. En este sentido, la *Revista de Policía* explicaba que, a la policía, “le corresponde por diversas circunstancias tener hábitos militares, para que llegado el caso como ha sucedido entre nosotros, esa fuerza puede ser utilizada con toda eficacia y prestigio cuando las circunstancias del país así lo han reclamado, en defensa de las instituciones”<sup>920</sup>.

---

<sup>918</sup> Bernassa y Jerez, J.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital*, op. cit., pp. 91 y ss.

<sup>919</sup> “La policía y su organización militar”, p. 1. *Revista de Policía*, 15 de diciembre, 1906, año III, nº 26.

<sup>920</sup> Ibid.

En enero de 1907, en los dos números siguientes al artículo antes referido en defensa de la reorganización institucional, la *Revista de Policía*, publicaba íntegro el proyecto de Aguirrezabala. Decía al respecto: “Es un trabajo que acusa laboriosidad y competencia, pues en él están tratados y expuestos con claridad y precisión todos los puntos principales en que se basa la organización militar de la policía, sin menoscabo de su entidad civil”<sup>921</sup>.

No obstante, en la interna policial existieron voces que criticaron la militarización. La oposición más dura y tenaz provino del comisario de órdenes, Francisco J. Iralour. La *Revista de Policía*, a pesar de mostrarse partidaria del proyecto de Aguirrezabala, escribía como acápite al artículo de Iralour que la publicación del mismo “se encuadra perfectamente dentro del programa de la Revista de Policía”. “Demás está decir, que también aceptaremos la defensa del proyecto que hoy combate el señor Iralour pues trátase de un asunto de trascendencia para la institución”.

Iralour, en primer lugar, defendió la jurisdicción y autonomía de la policía, como institución independiente de los militares. “Considero que es cuestión de defensa colectiva velar por la integridad de los fueros de la Policía que este proyecto lesiona y desnaturaliza”. Iralour entendía que los objetivos de la policía (garantir el orden público y la vida de los ciudadanos) eran diversos a los del ejército, “luego no puede amalgamarse ni someterse a una organización común”. El ejército, a diferencia de la policía, “defiende la integridad territorial de la Nación y el respeto a sus Leyes. Son cometidos distintos, absolutamente independientes, que requieren una organización distinta”.

Para objetivos diversos, explicaba Iralour, se requiere instrucción y preparación específica y diferente para el soldado y para el agente de policía. El guardia civil no era un soldado. Convertir a los agentes de policía en soldado implicaría la desaparición de la policía civil. El soldado “ceñido rigurosamente a los términos de una disciplina inflexible no tiene más voluntad que la de los Códigos, ni más misión que obedecer al superior jerárquico”. El agente de policía no abdica automáticamente de su voluntad. Su desempeño está en la calle, en contacto directo con el pueblo, se enfrentaba a vicisitudes y a múltiples circunstancias que conllevan a tener que elegir una acción determinada y, a veces, otra.

---

<sup>921</sup> “Proyecto de militarización policial del Coronel Aguirrezabala”, pp. 17-20. *Revista de Policía*, 15 de enero, 1907, año III, nº 27.

“Dentro del marco de las disposiciones generales de que se les instruye, el agente debe aplicar energía a ideas propias, formando criterio en cada caso que sus servicios sean reclamados. No debe ser un autómatas movido por los resortes del reglamento táctico sino un ciudadano identificado con la vida del pueblo”.

Además de la desaparición del guardia civil como se lo conocía hasta entonces, los agentes policiales quedarían sometidos a dos autoridades distintas, la autoridad del comisario y a “una autoridad extraña, exótica de los jefes y oficiales que el proyecto incorpora al cuadro de cada Batallón”. Iralour, también consideraba, que las facultades de castigo que el proyecto atribuía a los jefes y oficiales implicaban que “la autoridad del comisario queda anulada”. Lo central de la crítica apuntaba a la defensa de la autonomía policial con respecto al ejército y a impedir la injerencia de los militares en la institución policial. “Es ante todo funesto para el mantenimiento del orden y de la armonía en el cuerpo policial la incorporación de jefes y oficiales ajenos a la repartición, al cuadro de los Batallones proyectados”<sup>922</sup>.

Una vez derrotado el último levantamiento blanco en 1910, triunfó en la interna policial la visión civil de la policía. El coronel Guillermo West, jefe de policía entre 1907 y 1910, también militar como Bernassa y Jerez, que había ocupado el cargo de 1er. jefe del Batallón Policial nº 1 durante la guerra del 4, se pronunció en contra de la militarización de la policía. En 1910 evocaba los batallones policiales que se habían formado en el contexto de la guerra y decía que:

Tal medida no pudo ser más plausible ni pudo tener mejores resultados en aquella época de agitaciones revolucionarias en que se quiso desconocer el principio de autoridad y atentar contra la institucionalidad de la República, pero, hoy que se ha entrado ya a un período perfectamente normal, creo del caso poner de relieve la necesidad indiscutible de suspender temporariamente una organización semejante reemplazándola por una más simple y económica<sup>923</sup>.

Con la consolidación del Estado en manos del Partido Colorado y encauzado el Partido Nacional en la competencia electoral de cara a las elecciones de representantes de 1910, el jefe de policía reivindicaba el rol civil de la policía. “Admitir la militarización de la policía en tiempos en que no es necesaria mayormente la acción armada, significa, hasta cierto punto, desnaturalizar su carácter civil, absorber las obligaciones del guardián público

---

<sup>922</sup> “El proyecto de Militarización Policial”, pp. 5-8. *Revista de Policía*, 15 de marzo, 1907, año III, nº 29.

<sup>923</sup> West, G.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1907-1910*, op. cit., p. 153.

en cuestiones de índole ajena a los preceptos que le han sido encomendados, recargando con las grandes exigencias que demandan las obligaciones militares” y colocar a la policía con dos objetivos distintos y dos jerarquías a las que obedecer<sup>924</sup>. No obstante, West mantuvo la estructura de los batallones policiales, los que tendrían un único jefe (teniente coronel o sargento mayor) y un oficial instructor con el grado de teniente. Sin embargo, estos jefes y oficiales estarían bajo el mando de la Jefatura de Policía y no del Ministerio de Guerra.

Guillermo West era el jefe de policía del gobierno colorado de Claudio Williman (1907-1911), cuando tuvo que hacer frente a los últimos levantamientos blancos de enero y octubre de 1910. La facilidad con que fueron derrotados los alzamientos prueba un poder del Estado incontrastable. El Estado movilizó en enero de 1910 a 32.000 militares y tenía la capacidad de disponer de 60.000.

Williman fue el sucesor de la primera presidencia de Batlle y Ordóñez. Al asumir el mando del nuevo presidente, las autoridades policiales se identificaron completamente tanto con la labor política desarrollada por el mandatario saliente como con la nueva administración. La *Revista de Policía* en su nota editorial de marzo de 1907 explicitaba su adhesión al “distinguido Dr. Don Claudio Williman” electo presidente de la República, quien había ocupado el cargo de ministro de gobierno y que tanto había hecho “en favor de la reorganización y progreso de la institución policial”. Saludaba, también, al “austero ciudadano don José Batlle y Ordóñez, que desempeñó tal alto cargo”, “dejando tras sí la huella luminosa de una administración honrada y llena de grandes iniciativas de progreso”. Lo más significativo de la labor de Batlle y Ordóñez, decía la nota editorial de la *Revista de Policía*, fue que dejaba “el país floreciente, destruido el caudillaje y la paz y el orden asegurados”<sup>925</sup>.

Derrotados los levantamientos armados nacionalistas, entre 1904 y 1910, se produjo lo que Barrán y Nahum denominaron “la segunda fundación del Estado moderno”, es decir, la unificación de la autoridad en torno al gobierno colorado. La policía y sus jefes se identificaron con el gobierno, particularmente, como se ha visto, aunando filas contra las revoluciones saravistas. El batllismo culminó lo que el militarismo había comenzado en la

---

<sup>924</sup> Ibid., p. 154.

<sup>925</sup> “Doctor Claudio Williman. Presidente de la República”, p. 1. *Revista de Policía*, 15 de marzo, 1907, año III, n° 29.



década de 1870. El monopolio de la fuerza pública en poder de los gobiernos colorados permitió el afianzamiento de la paz interna<sup>926</sup>. Una vez que la autoridad estatal se institucionalizó, eliminada la regionalización del poder político, permanecía pendiente el tema de las demandas sociales y de participación política. Lo que se pasa a explicar a continuación refiere a la relación entre gobierno, policía, sectores trabajadores y el movimiento obrero.

#### **8.4 Policía y movimiento obrero. Anarquismo y socialismo.**

Distintos historiadores (Barrán, Nahum, Panizza, Caetano) destacaron la originalidad del sistema político uruguayo del Novecientos y, en particular, del batllismo en el contexto rioplatense y latinoamericano. Es recurrente en la historiografía uruguaya comparar las afinidades sociales entre el batllismo y el radicalismo liderado por Hipólito Yrigoyen en la Argentina. Sin embargo, también, los historiadores uruguayos se encargaron de mostrar las diferencias desde la perspectiva política, donde radicalismo y batllismo estuvieron distanciados. Batlle y Ordóñez accedió a la presidencia sin el voto democrático, la Constitución de 1830 excluía de la ciudadanía política a la mayoría de la población, y fue electo por los políticos profesionales reunidos en la Asamblea General que gobernaban el país desde hacía 40 años. “Batlle no llegó al gobierno en medio del calor popular, como lo hizo Hipólito Yrigoyen en la Argentina de 1916. Batlle pudo ser Presidente por la originalidad del sistema político uruguayo, un sistema autónomo (...) de las grandes influencias sociales” del Uruguay de principios del siglo XX<sup>927</sup>.

Otra originalidad del sistema político uruguayo fue la modernización social temprana y una consolidación tardía del Estado y de la democracia política. Los historiadores antes mencionados destacan el predominio de una sociedad altamente urbanizada (Montevideo era la quinta ciudad en población de América Latina), la hegemonía de un modelo demográfico de tipo moderno, el debate en torno a la “cuestión social”, la proliferación de las “sociedades de resistencia”, etcétera. Francisco Panizza explica que, políticamente, mientras Yrigoyen estaba luchando por acceder al gobierno,

---

<sup>926</sup> Barrán, J. P.; Nahum, B.; *Historia rural del Uruguay moderno. Tomo V. La prosperidad frágil (1905-1914)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1977, pp. 9 y ss.

<sup>927</sup> Barrán, J. P.; Nahum; *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*, tomo 1, op. cit., p. 250.

Batlle actuaba desde el poder implementando una serie de reformas sociales, económicas y culturales. Cuando los radicales llegaron al poder tras las garantías de la ley Sáenz Peña, “lo hicieron en el contexto de un orden político mucho más institucionalizado y con una importante tradición de hegemonía oligárquica”. En Uruguay, señala Panizza, en concordancia con otros historiadores, la concesión de ciertas demandas popular-democráticas de carácter sociales y económicas, precedieron a la expansión de la ciudadanía electoral<sup>928</sup>.

Mientras en la Argentina, entre 1880 y 1916, las fuerzas oligárquicas tuvieron una importante hegemonía sobre la situación política y en el control de la administración del Estado, en Uruguay, las clases conservadoras, por las características peculiares del sistema político uruguayo, se mantuvieron distanciadas de la política. El gobierno batllista llevó adelante un proyecto reformista en un orden político no democrático. La temprana intervención del Estado uruguayo a favor de ciertas demandas populares y sociales precede al batllismo en el poder, no obstante, éste utilizó su fuerte presencia y sus tareas empresariales a favor de los sectores medios y clases populares. Entre 1903 y 1913, Batlle y Ordóñez y los políticos batllistas impulsaron un proyecto reformista que los historiadores sintetizaron en: la reforma económica (promoción y concreción de la creación de empresas públicas, un modelo industrial proteccionista), la reforma rural (intentos de eliminar el latifundio ganadero, aumento progresivo de los impuestos a la tierra, diversificación de la producción agropecuaria), la reforma social (legislación obrerista y social, apoyo al movimiento obrero), la reforma cultural y moral (expansión de la enseñanza secundaria, leyes de divorcio, políticas anticlericales), la reforma política (la sustitución del Poder Ejecutivo unipersonal por un Colegiado de 9 miembros). Estas reformas fueron implementadas antes de la existencia de una democracia política con sufragio universal. Distintos historiadores, entre ellos, Barrán, Nahum y Zubillaga advierten que aquí se encontraba la paradoja del batllismo. Era un partido cuestionador del orden social, portador de un proyecto reformista en lo social y económico, no obstante, ambivalente y contradictorio en aceptar los fundamentos de la democracia política.

En Uruguay, mientras el batllismo apoyaba, a veces de forma crítica, las huelgas obreras y las reivindicaciones de los trabajadores, estos aún estaban excluidos de la

---

<sup>928</sup> Panizza, F.; *Uruguay: Batllismo y después*, op. cit., p. 31.

ciudadanía política. Los historiadores uruguayos abordaron la “cuestión social” en relación al conflicto entre capital y trabajo. El concepto fue utilizado para denotar la problemática de los sectores trabajadores y clases populares que comenzó a manifestarse en Montevideo a partir de la década de 1880, agravándose como consecuencia de la crisis económico-financiera de 1890. Particularmente, cabe resaltar los estudios de Carlos Zubillaga y Jorge Balbis quienes centraron su análisis en el marco de las relaciones laborales que generó la modernización del país y el origen de las primeras organizaciones de trabajadores<sup>929</sup>.

Los referidos historiadores entienden que la “cuestión social” centró el debate ideológico y político tanto de la élite intelectual de los políticos blancos y colorados como de las “sociedades de resistencia”, de los periódicos obreros y de las conferencias que se realizaban en el Centro Internacional de Estudios Sociales. Con la agudización del conflicto social en la década de 1890, el Estado asumió prácticas represivas como forma de su resolución o de mantener el orden público. Esta metodología represiva predominó, incluso, durante los años del primer batllismo (1903-1916), pues la opción reformista que llevó adelante el Partido Colorado liderado por Batlle y Ordóñez buscó soluciones a la cuestión social basándose en el rol arbitral del Estado, sin dejar de lado la represión del movimiento sindical mediante el uso de la policía. Los historiadores Carlos Rama, Carlos Zubillaga y Jorge Balbis concibieron a la “cuestión social” como una cuestión policial, y a la policía como una herramienta dócil al servicio del poder político y del poder económico<sup>930</sup>.

Al amparo de las leyes proteccionistas de 1875 y 1888 comenzó a desarrollarse en Montevideo una industria manufacturera, casi artesanal. En 1858 existían 362 establecimientos industriales, 392 comerciales y 141 de servicios, para 1880 se registraron 2.228, 1.791 y 1.676 respectivamente. La producción artesanal que aglutinaba pocos obreros permitió una incipiente asociación de trabajadores de carácter presindical o protosindical. Los historiadores Zubillaga y Balbis advierten que, entre la década de 1870 y el modelo batllista, la característica esencial a nivel de la producción industrial fue el pasaje

---

<sup>929</sup> Zubillaga, C.; Balbis, J.; *Historia del movimiento sindical uruguayo. Tomo IV. Cuestión social y debate ideológico*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1992.

<sup>930</sup> Rama, Carlos; “La ‘cuestión social’”. En: Cuadernos de Marcha, *Montevideo entre dos siglos (1890-1914)*, Montevideo, n° 22, 1969. Zubillaga, C.; Balbis, J.; *Historia del movimiento sindical uruguayo. Tomo IV. Cuestión social y debate ideológico*, op. cit. Balbis, J.; *El Estado uruguayo ante la emergencia de la “cuestión social” (1890-1916)* En: *Jornadas rioplatenses de historia comparada. El reformismo en contrapunto. Los procesos de modernización en el Río de la Plata (890-1930)*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana-Ediciones de la Banda Oriental, 1989.

del artesanado a la industria fabril, es decir, el tránsito del taller a la fábrica<sup>931</sup>. En 1908, Montevideo tenía 30.135 obreros, en 1913 pasó a tener 42.358, lo que significó un aumento de 12.223, un crecimiento espectacular (40,56%) que aconteció en 5 años. Desde fines de la década de 1880 a la de 1910 se produjo un cambio cualitativo en el perfil del proletariado y en la concentración industrial. Las grandes fábricas (4,63% del total de establecimientos), como los ferrocarriles, frigoríficos y saladeros, daban trabajo al 58,07% de los obreros<sup>932</sup>.

Hacia fines de la década de 1870 y en el transcurso de la siguiente se formaron asociaciones mutuales de trabajadores y sociedades cooperativas de tipógrafos, reposteros, albañiles, tapiceros y maestros, entre otros. A partir de 1890, comenzaron a tener resonancia pública las “sociedades de resistencia”, principalmente, de impronta anarquista. Como antecedente libertario cabe hacer referencia a la fundación de la sección uruguaya de la Asociación Internacional de los Trabajadores (1875), de tendencia federalista-libertaria, que reunió a 800 obreros. Desde fines del siglo XIX hasta la década de 1920 inclusive, el anarquismo desarrolló en Montevideo, en conexión con la actividad sindical, un importante circuito cultural y social formado por ediciones de periódicos, libros y folletos; la actividad de centros de estudios sociales –entre 1900 y 1921 funcionaron 34, siendo el más importante el Centro Internacional de Estudios Sociales (1897)-; la fundación de escuelas y bibliotecas; la realización de pic-nics con programas culturales; además de la recepción y circulación internacional de periódicos y libros y actividades de amparo de activistas, propagandistas y personalidades del anarquismo internacional<sup>933</sup>.

Conflictos y huelgas puntuales por ramas de actividad y la lucha por las “ocho horas” pautaron las décadas de 1880 y 1890. Esta última década y los comienzos del siglo XX, estuvieron marcados por fuertes conflictos entre las sociedades de resistencia, los empresarios y la policía. En 1895 hubo huelgas de los obreros albañiles y panaderos y, particularmente dura y marcada por la represión, fue la huelga de los cocheros y guardas de tranvía. En 1896 se repitió el enfrentamiento entre la policía, pero esta vez, con los

---

<sup>931</sup> Zubillga, C.; Balbis, J., *Historia del movimiento sindical uruguayo*, tomo III, op. cit., p.13 y ss.

<sup>932</sup> Barrán, J. P.; Nahum, B.; *Batlle, los estancieros y el Imperio Británico*, tomo I, op. cit., pp. 189 y ss.

<sup>933</sup> Vidal, Daniel; *Florencio Sánchez y el anarquismo*, Montevideo, Biblioteca Nacional-Ediciones de la Banda Oriental, 2010, pp. 35 y ss.

estibadores del puerto de Montevideo<sup>934</sup>. En 1905, 1908, 1911, 1916 y 1917 se sucedieron importantes huelgas en Montevideo con enfrentamientos con el Escuadrón de Seguridad.

En el archivo de la policía se pudo verificar la primera captura de un periódico anarquista y, a su vez, la preocupación por el fenómeno, en el año 1890. Se trataba, informaba el jefe de policía, Julio C. Muró, del número 2 de “El Partido Obrero” que “aparece los martes y viernes” y “tiene su dirección en la calle Misiones nº 92 y cuyo redactor, según datos obtenidos, es un señor Gerónimo Grand, domiciliado en la indicada calle, nº 24”. El periódico estaba acompañado de una foja suelta dedicada “A los Trabajadores” donde se explicaba doctrinariamente los ideales de la anarquía. El volante estaba firmado por “Un Grupo Anárquico de Montevideo”. Julio C. Muró notificaba que “la policía ha decomisado todas las que han podido encontrarse. Si en lo sucesivo, este último hecho se produce, el infrascripto de acuerdo con las disposiciones vigentes, hará arrestar a todos los vendedores de aquellas, a fin de lograr el conocimiento de las personas que lo redactan para someterlas a sus jueces naturales”<sup>935</sup>.

Sin embargo, a pesar de este incipiente interés de carácter preventivo de las actividades ácratas, ni en el archivo de la policía ni en las memorias de sus jefes políticos se encuentran rastros de una preocupación importante por el tema del anarquismo. Fue, en la década de 1910, con la circulación internacional de ácratas, mezclados con “ladrones profesionales” y proxenetas que viajaban entre los puertos de Santos, Río de Janeiro y Buenos Aires, cuando la policía de Montevideo centró su atención en la detección y vigilancia de los anarquistas pero, privilegiando, en primer lugar, la vigilancia y persecución de los delincuentes comunes y proxenetas. Hacia fines de la década de 1890 y principios del siglo XX, para el gobierno colorado eran más peligrosos los blancos revolucionarios alzados en armas en 1897 y 1904, que los anarquistas, revolucionarios en ciernes.

Durante los años del batllismo (1903-1916), la relación entre gobierno, policía y movimiento obrero no es un tema sencillo de articular ni es posible establecer claros criterios de identidad entre los actores. Como ha señalado la historiografía uruguaya, el gobierno y, particularmente, el presidente Batlle y Ordóñez, buscaron un aliado social en

---

<sup>934</sup> Zubillaga, C.; Balbis, J., *Historia del movimiento sindical uruguayo*, tomo I, op. cit., pp. 51 y ss.

<sup>935</sup> A.G.N. Jefatura Política de la Capital. Agosto 1890. Carpeta nº 982. Caja nº 1. Años 1890-1891.

los obreros y defendieron los reclamos del movimiento huelguístico, inclusive hubo una defensa explícita de la primera huelga general (1911) por parte del presidente<sup>936</sup>.

Con respecto a la relación de la policía con el movimiento obrero y el papel que desempeñó en el conflicto social, es más difícil establecer un rol definitorio o preciso. En 1906, Juan Bernassa y Jerez, el jefe de policía del primer gobierno de Batlle y Ordóñez, reconocía el aumento y el recrudecimiento de la conflictividad obrera y la violencia de las huelgas de 1905 en comparación con las huelgas de 1895 y 1896. A pesar de lo cual, tuvo una postura conciliadora y preventiva ante el movimiento huelguístico, de hecho intervino como mediador oficial en los conflictos entre las patronales y los obreros del ferrocarril y los portuarios<sup>937</sup>. “Durante los últimos años el movimiento huelguístico ha adquirido entre nosotros caracteres y proporciones que deben preocupar seriamente a los Poderes Públicos”, afirmaba Bernassa y Jerez. Sin embargo, un país joven, como Uruguay, estaba a tiempo de evitar la radicalización del conflicto social. “Hasta ahora puede decirse lo que afirmaba uno de mis colegas de la capital argentina el año 1890. El terreno, entre nosotros, no puede ser propicio todavía a esos gérmenes de descomposición que agitan cada día aquellas viejas poblaciones, pretendiendo en su seno una revolución social, basada en la supresión de la propiedad privada”. No obstante, a continuación especificaba que “debe preocuparnos desde ya el desarrollo de esas asociaciones” socialistas y anarquistas. Llegará el día, advertía, que “las huelgas llegarán a ser muy graves” y ese día la policía “tendrá un trabajo enorme” debiendo enfrentar a las huelgas equivalente al de las sediciones”, aunque “sin tratarse de un delito”<sup>938</sup>.

Efectivamente, en 1905 se fundó la primera gremial que intentó unificar al movimiento obrero, la Federación Obrera Regional Uruguay de tendencia anarquista, y desde enero a junio estuvieron en conflicto 15.000 obreros, la mitad del proletariado de Montevideo. A pesar de lo cual, el jefe de policía se mostró conciliador y bregó para que comisarios y agentes de calle tuvieran una actitud equidistante durante las huelgas entre

---

<sup>936</sup> Barrán, J. P.; Nahum, B.; *Batlle, los estancieros y el Imperio británico*, tomo 2, op. cit., pp. 137 y ss. Zubillaga, C.; *El batllismo: una experiencia populista*, op. cit., pp. 11 y ss.

<sup>937</sup> Con respecto a la estrategia y prácticas “conciliadoras” y represivas que tuvo el primer gobierno de Batlle (1903-1906), con respecto al movimiento obrero, véase Balbis, J.; *El Estado uruguayo ante la emergencia de la “cuestión social” (1890-1916)*, op. cit.

<sup>938</sup> Bernassa y Jerez, J.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1903 a 1906*, op. cit., pp. 53 y ss.

1903 y 1906, dando un minucioso reglamento (Instrucciones sobre las huelgas) de cómo debía proceder la policía en caso de conflictos entre empresarios y obreros<sup>939</sup>.

Al jefe de policía, más allá de la radicalidad discursiva del anarquismo y de la proliferación de las huelgas, le preocupaba el movimiento obrero en función al escaso número de agentes de calle que reclutaba la policía y los bajos salarios de los mismos, para asegurar el orden público en una ciudad que había crecido demográficamente y había extendido su traza urbana. Bernassa y Jerez escribía al ministro de gobierno que desde 1887 a 1905 la ciudad había aumentado en “107.977 almas” y “frente a este aumento de población la policía solo presenta un agregado de 102 guardias civiles”. En 1887, la policía estaba compuesta por 1.065 agentes y la población de Montevideo comprendía 185.211 habitantes. En el lapso de ambas fechas, “se han formado 45 barrios, verdaderos centros de población, con las mismas exigencias de cuidado y vigilancia que la antigua planta de la ciudad”. En la misma nota al ministro, le hacía saber que “hay un nuevo factor que ha venido a alterar profundamente el servicio policial. Me refiero al movimiento obrero. Los innumerables gremios, perfectamente organizados y que frecuentemente apelan al recurso de la huelga, distraen, desde hace algún tiempo, la tarea del personal”. Solicitaba, al finalizar la carta, “un aumento de 300 plazas” para incorporar al proyecto de Presupuesto General de Gastos que se estaba discutiendo en el Parlamento<sup>940</sup>.

A su vez, el jefe de policía, Guillermo West, sucesor de Bernassa y Jerez, señalaba que en 1907 la policía estaba compuesta por “1.196 guardias civiles para cuidar una población de 300.000 habitantes, con 13 pueblos, 88 barrios y más de 60 sociedades de resistencia. Tales sociedades están casi diariamente en asambleas permanente con un número de más de 200 individuos que conservan siempre su espíritu eminentemente revolucionario contra el elemento capitalista y conservador del país”. Entre 1907 y 1910, advertía Guillermo West, se sucedieron 60 huelgas, en las cuales se movilizaron 5.000 obreros. Ante el aumento de la conflictividad obrera, el jefe de policía, implementó una reorganización de la policía, y entre varias reformas concretadas, militarizó el Escuadrón de Seguridad compuesto por 121 hombres, destacándose la “clase de distinguidos” formados

---

<sup>939</sup> Ibid., Instrucciones sobre huelgas, pp. 57 y ss.

<sup>940</sup> A.G.N. Jefatura Política y de Policía de Montevideo. Carpeta n° 805<sup>a</sup>. Año 1905.

en cursos teórico-prácticos destinados a aquellos que tenían vocación por la carrera policial<sup>941</sup>.

Para la policía de Montevideo, el anarquismo no constituyó una amenaza para el orden público, ni hubo una represión o criminalización de las actividades ácratas basada en el concepto de “defensa social”. No hubo, en Uruguay, por parte de la policía una exigencia de una ley restrictiva de inmigrantes, ni facultades extraordinarias para reprimir el movimiento anarquista, como sucedió en la Argentina con la ley de Residencia de 1902 y con la ley de Defensa Social de 1910<sup>942</sup>. Incluso, los ministros de interior y miembros del Consejo Penitenciario, estaban en desacuerdo con las leyes de expulsión de extranjeros. Gabriel Terra, a la sazón ministro del interior en 1920, al reunirse con los delegados uruguayos que partían para la Conferencia Sudamericana de Policía a celebrarse en Buenos Aires en febrero de ese año, les advirtió al jefe de Investigaciones, Tácito Herrera, y al oficial 3º de la Jefatura, Carlos Mascaró Reissig, que:

Si algún tema surgía en el seno del Congreso que tratara cuestiones fundamentales como los problemas que se llaman de defensa social, se abstuvieran de dar opiniones, porque entendía que esas cuestiones no debían ser del resorte de un Congreso de Policía. Adversario, como siempre he sido, de la ley de residencia vigente en la República Argentina, que autoriza la aplicación de una pena, de una pena que es siempre grave como la pena de extradición, sin el proceso previo, sin la intervención del juez, sin las garantías de la defensa, no podía de ninguna manera concebir que en un congreso policial se trataran cuestiones complejas, tan difíciles y trascendentales como los que hoy preocupan a los estadistas de todos los países<sup>943</sup>.

En abril de 1920, al retornar los delegados policiales de Buenos Aires, le informaron al ministro Terra los temas planteados en la conferencia. Dijeron que votaron favorablemente las cuestiones planteadas por la policía argentina (intercambio de informaciones entre las policías de los países contratantes, facilidad para la persecución y vigilancia de los delincuentes), sin embargo se negaron a votar las propuestas chilena y brasileña que incluían la extradición de delincuentes, las policías fronterizas y expulsión de extranjeros no deseables. Señalaron que “nos eximimos de discutirlos por considerar que

---

<sup>941</sup> West, G.; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1907 a 1910*, op. cit., p. 152.

<sup>942</sup> Zimmermann, E.; *Los liberales reformistas*, op. cit., pp. 126 y ss.

<sup>943</sup> Pintos, J. A.; *Memoria de la Policía de Montevideo, 1919-1922*, op. cit., p. 332.



ellas eran del resorte exclusivo de las respectivas Cancillerías, tesis que sustentamos en la sesión”<sup>944</sup>.

El elenco gobernante batllista simpatizó con el anarquismo montevideano e, incluso, captó miembros para sus filas y los incorporó al reformismo batllista, dando lugar a una novedosa corriente, el *anarcobatllismo*. En el diario *El Día*, órgano de prensa de Batlle y Ordóñez, vocero oficial del gobierno, escribían connotados intelectuales anarquistas. También, aconteció la relación inversa, el movimiento ácrata se abrió hacia otros segmentos cultos del campo político, lo que domesticó la retórica y las prácticas violentas<sup>945</sup>.

Más allá de la problemática obrera y la huelga, factores que empujaron hacia la modernización de la policía y a la profesionalización de sus agencias de seguridad, nos interesa destacar la labor de espionaje, detección y vigilancia que llevó adelante la Policía de Investigaciones con respecto a las actividades anarquistas y socialistas. Bernassa y Jerez le informaba al ministro de gobierno en 1905 que “la presencia de elementos agitadores, que reclaman especial vigilancia, ha hecho necesario el aumento del personal de la Policía de Investigaciones”<sup>946</sup>.

Los pesquisantes se infiltraron en todos los mítines, congresos y reuniones sindicales y recabaron información de todos los partidos políticos, elaboraron informes de los concurrentes y de los oradores de los actos políticos de la oposición blanca e, incluso, de los del propio Partido Colorado. Particularmente, bajo el ojo policial estuvieron las actividades anarquistas y las asambleas sindicales. Lo primero a destacar es la capacidad de “mimetismo” que tenían los policías de Investigaciones para infiltrarse en actos donde, muchas veces, concurrían 20 o 30 obreros. De todos modos, el policía de Investigación realizaba una observación minuciosa de la escena y narraba una síntesis, objetiva, de los temas tratados y de los nombres de los oradores. Particular sagacidad de espía tenía el pesquisante Marcos Stronatti, quien informó profusamente sobre las actividades de

---

<sup>944</sup> Ibid., pp. 353-354.

<sup>945</sup> Vidal, Daniel; “Intelectuales, periódicos y autoridad en el Centro Internacional de Estudios Sociales (Montevideo, 1897-1928)”. Tercer encuentro del ciclo de seminarios de investigación *Prensa, literatura y política en las primeras décadas del siglo XX*, organizado por el grupo “Medios, cultura y política” del PRODIC, Montevideo, 18 de agosto de 2015.

<sup>946</sup> A.G.N. Jefatura Política y de Policía de Montevideo. Carpeta n° 805 a. Año 1905.

izquierda. Entre decenas de informes elevados al jefe de policía, Virgilio Sampognaro, escribía el 24 de julio de 1916 que:

Desde las 21 y 30 de hoy, a las 22 y 15, se llevó a cabo en el local del Centro Internacional, la conferencia anunciada, a la cual asistieron unas sesenta personas. Hicieron uso de la palabra NECOCHEA y MAIA, los que se expresaron violentamente contra las autoridades policiales de La Plata (R. A.) por la prisión de varios obreros, al intervenir éstos en una huelga de dicha ciudad; atacaron a la vez a VS., y al señor BATTLE, diciendo que nuestra Policía, está bajo el régimen de un Jefe, como fue FALCON en la Policía bonaerense; que deben organizarse los obreros para formar una gran masa que a costa de cualquier sacrificio pueda libertar a los obreros presos, y realizar una campaña para obtener esa libertad, solidarizándose los proletarios de ésta, con los de la Argentina<sup>947</sup>.

Los informes, como el anterior, acerca de las actividades anarquistas en el Centro Internacional de Estudios Sociales, referían constantemente acerca de la necesidad de armar a los obreros para enfrentar a la policía y consignaban datos sobre dirigentes obreros y anarquistas reconocidos. Sin embargo, lo más interesante a destacar es la detección e identificación que practicaban los agentes en las calles, en los barrios y entre los mismos vecinos donde vivían los propios policías. Pedro R. Silva, policía de Investigaciones, le escribía a Virgilio Sampognaro que: “Con mi mayor respeto comunico al Sr. Jefe, que hace unos días vigilo una casa que está en la misma cuadra de donde vivo yo, donde suelen reunirse elementos anarquistas que entran y salen a toda hora, como también en la Oficina Dactiloscópica hay un individuo que está empleado, y profesa ideas avanzadas”. A continuación el policía explicaba los artilugios y estrategias que utilizó para detectar a los sospechosos. “Este dato lo conseguí hoy por una señora que vive en mi casa y creía que yo soy anarquista, pues la suegra de esta señora vive en la casa donde imprimen un diario que se titula El Hambre”<sup>948</sup>.

No obstante algunos reclamos de los jefes de policía acerca de la circulación de anarquistas deportados desde Argentina, la policía montevideana no vio al anarquismo como un factor de alteración y de contestación del orden público y social. De hecho, consideró a los ácratas como un tema estrictamente policial, un individuo que podía violar la propiedad o alterar el orden público. Para la policía montevideana, a diferencia de lo acontecido en Argentina, el Código Penal vigente era suficiente para reprimir las

---

<sup>947</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Años 1913-1919. Caja 218. Carpeta 4, f. 30.

<sup>948</sup> Ibid. Años 1914-1919. Caja 219. Carpeta 1, f. 16.

actividades ácratas. El agente de Investigaciones, Francisco Iralour, le informaba al jefe de policía, Virgilio Sampognaro, acerca de “la propaganda de violencia desarrollada desde las tribunas del Centro Internacional, de la Federación Marítima y del Centro de Panaderos, por los agitadores que asumen la dirección del movimiento huelguista”. Más adelante especificaba que “los agitadores Llorca, Miramar, Triay, Volten, Saenz, Noriega, González, Collazo, etc. han instigado reiteradamente a las masas a buscar por la violencia la obtención de las ventajas a que aspiran”. Hacia el final del informe, recomendaba las medidas represivas y de castigo: “Independientemente de la responsabilidad penal en que incurre cada uno de los que excitan a cometer un delito cualquiera (arto. 134 de Código Penal), es evidente que en los locales del Centro Internacional, Federación Marítima y Centro de Panaderos se atenta abiertamente contra el orden social, contra las personas y contra la propiedad y en ese sentido pueden considerarse asociaciones ilícitas (arto. 136 del Código Penal)”<sup>949</sup>.

La policía de Montevideo no obtuvo las amplias facultades de discrecionalidad para imponer penas y la extradición de anarquistas, en el marco de la “defensa social”, como logró obtener la policía de la capital Argentina. A pesar de ejercer un espionaje minucioso y lograr filtrar informantes en las asambleas obreras, los jefes de policía requerían el auxilio de los jueces para cerrar locales o para detener dirigentes sindicales que realizaban la apología del delito e incitaban a la violencia.

## **8.5 La policía y la elección del 30 de julio de 1916**

El reformismo batllista tuvo su freno político y social en el crucial año de 1916, cuando fue derrotado en las elecciones del 30 de julio en oportunidad de elegirse los miembros que integrarían la Convención Nacional Constituyente que reformaría la Constitución de 1830. Desde el punto de vista social, Barrán entiende que a medida que el reformismo avanzaba y se iba arribando al decisivo 1916, se percibían en el país dos hechos notorios: a los partidos políticos les había llegado su “hora social” con la discusión de temas referidos a la economía y a los intereses de diversos grupos sociales. En segundo

---

<sup>949</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Carpeta 16. Caja 218. Años 1918-1919, fs. 1-2.

lugar, la otra cara de la renovación ideológica de los partidos, fue la politización de la sociedad<sup>950</sup>.

Esta politización de la sociedad fue favorecida por la ley electoral del 1º de setiembre de 1915 que reglamentó la elección de la Convención Constituyente. Según el historiador norteamericano Milton Vanger, para satisfacer las reivindicaciones históricas del Partido Nacional, la ley electoral introdujo dos importantes innovaciones: el registro obligatorio de los votantes en el Registro Cívico y el voto secreto. Esas reformas otorgaron garantías y seguridad a los electores y al acto electoral en su conjunto<sup>951</sup>.

En las elecciones se enfrentaron colegialistas con los anticollegialistas. Los primeros (batllismo y Partido Socialista) promovían el Colegiado impulsado por Batlle y Ordóñez, donde el Poder Ejecutivo estaría formado por 9 miembros. Por otro lado, los anticollegialistas, el Partido Nacional, los colorados antibatllistas y la Unión Cívica (partido católico), que defendían un Parlamento fuerte y el mantenimiento del Poder Ejecutivo unipersonal. Según han explicado Barrán y Nahum, las elecciones del 30 de julio de 1916 fueron vividas como un plebiscito acerca del modelo de país: el impulsado por el reformismo batllista significaba el “continuismo” político, o el defendido por los partidos opositores y las clases conservadoras, caracterizado por el mantenimiento del orden social, no obstante afianzar los principios de la democracia política<sup>952</sup>.

A partir de la década de 1910 y, en particular, en el año 1916, la Policía de Investigaciones se infiltró en todos los mítines políticos y recabó información de todos los partidos, incluso de los miembros y simpatizantes del gobernante Partido Colorado, al que pertenecían sus jefes de policía. Los agentes de Investigaciones vigilaron y recabaron información de los funcionarios públicos de todos los sectores del Partido Colorado (colegialista y anticollegialistas), se infiltraron en los actos políticos del Partido Nacional y persiguieron a los miembros del Directorio nacionalista y a periodistas de la prensa blanca. Es extensísima la lista que se encuentra en el archivo de la policía de nombres con datos que describen la personalidad y la conducta moral de infinidad de funcionarios públicos y de individuos con actividad sindical y política. Los informes reservados detallaban sus

---

<sup>950</sup> Barrán, J. P.; Batlle, *los estancieros y el Imperio Británico*, tomo 7, op. cit.

<sup>951</sup> Vanger, Milton; José Batlle y Ordóñez, 1915-1917. *'Humanizando el capitalismo'*. Uruguay y el Colegiado, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2009.

<sup>952</sup> Barrán, J. P.; Nahum, B., Batlle, *los estancieros y el Imperio Británico*, tomo 8, op. cit.

horarios, sus recorridos urbanos y rutinas diarias. Existen registros de vigilancia de políticos reconocidos, como Emilio Frugoni, fundador del Partido Socialista (1910), pero también de innumerables ciudadanos anónimos simpatizantes del Partido Colorado o del Nacional.

El jefe de policía, Virgilio Sampognaro le encomendó al agente de Investigaciones, N. Fabris, la vigilancia de Emilio Frugoni y de todas aquellas personas que frecuentaran su domicilio. En las semanas previas al importante acto electoral del 30 de julio de 1916, le notificaba en informe reservado al jefe de policía que “al iniciar la vigilancia que V. S. me encomendó (...) frecuentó la casa [con] cierta asiduidad, el Secretario de Ud. (...) En las inmediaciones, hablando con la sirvienta o parado en las esquinas, he visto al teniente coronel Sr. Sacías, hasta ahora no he tenido oportunidad de verlo entrar en la casa”<sup>953</sup>. En otro informe escribía que “las personas que entraron el día 11 del corriente a las 20 y 15, resultaron ser un Sr. Cardozo (un pardo blanco que acostumbra ir en compañía del sobrino del Sr. Rosell y Rius) y otro más desconocido”. El lunes 12 de junio notificaba que “a las 18 hs. llegó un joven alto de sobretodo negro dejando un auto a la vuelta y como no lo recibieran manifestó que volvería más tarde. A las 18 y 45 llegó Reinoso con el auto n° 415. Se retiró a las 20 hs.”<sup>954</sup>.

La Brigada de “Orden Político y Social” fue utilizada no sólo para vigilar e informar acerca de asambleas obreras, anarquistas y socialistas, sino también para recabar información referida al Partido Nacional. De cara a las elecciones del 30 de julio de 1916, un agente de Investigaciones notificaba el 20 de abril que “ayer a las 21 horas, tuvo lugar en la Plazoleta de la Universidad una conferencia Nacionalista (...) a la que concurrieron unas 200 personas, habiendo hecho uso de la palabra los siguientes oradores: diputado Enrique L. Andreoli, Ángel O. Miranda, Dr. José Luis Espalter, José Martín Ferrero y Anselmo Basaldúa. Los referidos se expresaron en contra del Ejecutivo Colegiado y la Reforma de la Constitución”. Después, el agente de Investigaciones relataba cómo fueron insultados el presidente Batlle y Ordóñez y Claudio Williman<sup>955</sup>.

La información obtenida de los empleados de la administración pública era más sumaria: “Adolfo M. Pareja. Uruguayo de unos 40 años, casado, colorado Anti-

---

<sup>953</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Carpeta 7, f. 6. Caja n° 220. Año 1916.

<sup>954</sup> Ibid., f. 9.

<sup>955</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Carpeta 2, f. 21. Caja n° 219. Años 1915-1916.

Colegialista, es persona de dinero. Se dice que es un sujeto malo, nadie dice el porqué, ni se ha podido indagar hasta el momento”. “Mariano Clavelli. Uruguayo de unos 35 años, soltero, colorado Anti-Colegialista, sin dinero, honrado y buen empleado (Asmático)”<sup>956</sup>. El registro de los “detalles” (“asmático”) y la acumulación de los mismos, reveló un interés particular y novedoso de los agentes de Investigaciones por armar un estado completo de la personalidad moral y psicológica de los sujetos espionados.

El espionaje y persecución de los ambientes de la “mala vida” fueron para la policía de Investigaciones sitios propicios para el ocultamiento de actividades políticas opositoras al gobierno. Investigaciones vigiló e informó profusamente acerca de los políticos del Partido Nacional que frecuentaban “clandestinos”, prostíbulos y todo tipo de garitos de juegos ilegales. Bernardo Rospide, diputado por el Departamento de Florida en varias legislaturas y electo convencional el 30 de julio de 1916, fue sometido a un espionaje minuciosos por los agentes de Investigaciones, por reunir la doble condición de ser miembro del Partido Nacional y jugador inveterado. En 1916, la Brigada de “Seguridad Personal” en “informaciones reservadas” decía que Bernardo Rospide, “uruguayo, de unos 36 años, nacionalistas, soltero, hacendado, vive con su familia en la calle Agraciada 2912, pero no sería difícil tuviera alguna casita pues es hombre de aventuras galantes”. A continuación especificaba que “es muy jugador, afecto al monte. Frecuenta la Confitería Americana y es íntimo amigo del doctor Luis Alberto de Herrera y Alberto Quintana. En la revolución de 1904 ocupó un puesto de oficial de las filas saravistas”. El final del informe advertía que “es intransigente en sus opiniones políticas”. También su hermano, Alejo, fue vigilado por Investigaciones. “Nacionalista, soltero, sin ocupación conocida, vive de rentas”. “Es muy afecto al juego, conocidísimo en cuanto timba existe. Es también muy blanco”. “Concurre a la Ruleta”, no obstante “actualmente, al parecer, la suerte no le sonríe”. “Registra prontuario en esta Oficina n° 15276, formado en virtud de haber sido sorprendido jugando al monte en la casa de la calle Reducto n° 2107”<sup>957</sup>.

Parece razonable, en términos políticos, que una policía colorada y sus jefes realizaran un espionaje de las actividades políticas de la oposición blanca. No obstante, la policía de Montevideo, bajo los gobiernos de Batlle y Ordóñez (1903-1907/1911-1915),

---

<sup>956</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Caja 218. Carpeta 17, f. 3. S/F.

<sup>957</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Carpeta 14, fs. 104 y 105. Caja 218. Año 1916.

practicó un espionaje y vigilancia de todos los partidos políticos, incluso de los sectores batllistas. De todos modos, de cara a la opinión pública, una vez que fueron vencidas las revoluciones saravistas, cabe señalar que la policía se atribuyó parte de los logros de ese triunfo. La institución hizo todo lo posible por desmarcarse de la política partidaria y de las viejas prácticas electorales fraudulentas que la prensa permanentemente le atribuía. Cuando en noviembre de 1904, la policía se disponía a realizar un censo policial con el objetivo de conocer el movimiento del vecindario, la prensa criticó la medida. La *Revista de Policía* señaló que nada tenían que ver “esos trabajos policiales con la próxima campaña electoral. (...) Nada permite suponer tal intervención de la policía en la lucha electoral”<sup>958</sup>.

El domingo 22 de enero de 1905 fueron las primeras elecciones de representantes y del colegio electoral de senadores después de la finalización de las guerras civiles. La policía, a través de su revista, buscó legitimarse ante la opinión pública y los partidos políticos. Benjamín Fernández y Medina escribía en la *Revista de Policía*: “Ningún incidente se produjo en las mesas receptoras de votos; a ningún ciudadano se le dificultó el acceso a ellas”. Durante todo el acto electoral, “la policía prestó su concurso sin que diera motivo a queja alguna”. Hacia el final del artículo comenzaba la reivindicación de la labor desempeñada por la policía en pos de unas elecciones garantidas y limpias. “No hay un país solo de América que pueda ofrecer un espectáculo igual”, un país “donde la situación política ofrezca más garantías a los partidos y donde el pueblo llegue a las urnas más respetado y con más facilidad”. Advertía, Fernández y Median, “la constancia de este hecho tan enaltecedor para la policía de la capital”<sup>959</sup>.

Según distintas normativas que se remontaban a la ley de organización policial de 1874, los agentes de policía sólo podían votar y tenían prohibido participar activamente de la vida política, es decir, debían abstenerse de formar parte de clubes, comisiones, actos partidarios, etc. En julio de 1910, el gobierno de Claudio Williman volvió a reiterar la medida. Sin embargo, el gobierno de Batlle y Ordóñez, en julio de 1913, derogó el decreto antes referido y permitió que los policías pudiesen tener actuación política y partidaria. El argumento residía en que no había incompatibilidad entre la función policial y formar parte de los partidos y, como cualquier ciudadano, era conveniente que se interesasen por los

---

<sup>958</sup> “Censo Policial. Alarmas infundadas”, p. 3. *Revista de Policía*, 15 de noviembre, 1904, año I, nº 1.

<sup>959</sup> “El servicio de policía en las elecciones”, pp. 1-2. *Revista de Policía*, 15 de febrero, 1905, año I, nº 4.

asuntos públicos del país. En noviembre del mismo año, una nueva disposición especificaba que esa participación debía estar “privada de todo carácter oficial “, y prohibía el uso político de los edificios policiales<sup>960</sup>. Recién después de cumplido el acto electoral del 30 de julio de 1916, y con una profusa participación de la policía, que practicó el espionaje en toda la ciudad y entre los funcionarios públicos para informarse a quién votaban, recién en agosto del año 16, el gobierno derogó el decreto de julio de 1913. La intervención activa de la policía, cuestionada por la oposición política y la prensa, fue vedada para el futuro pues la injerencia de los agentes de policía afectaba “el prestigio de la institución policial”<sup>961</sup>.

## Conclusiones

Se puede concluir que una policía moderna y profesional centrada en el orden público recién se institucionalizó una vez finalizadas las revoluciones blancas (1904 y 1910) y, principalmente, a partir de la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez (1911-1915), al consolidarse el vínculo entre policía y gobierno colorado. Si bien la policía fue usada por el gobierno para recabar información y practicó un espionaje generalizado, también, la policía y sus jefes se desempeñaron con autonomía. Los políticos y empleados públicos batllistas también fueron objeto de vigilancia y espionaje. Estas informaciones fueron obtenidas en el contexto político de los años 1915 y 1916, en momentos de gran actividad política y de radicalización de la sociedad en torno a la reforma de la Constitución. El jefe de policía y militar, Virgilio Sampognaro (1872-1945), obedecía al Partido Colorado, había sido nombrado por Batlle en marzo de 1911 como secretario de la Presidencia, para luego desempeñar el cargo de jefe de policía a partir de agosto de 1913 hasta junio de 1919, cuando fue destituido por el presidente Baltasar Brum. Al ser electo presidente de la República, en marzo de 1915, el colorado Feliciano Viera mantuvo en el cargo de jefe de policía a Sampognaro y fue a partir de estos años que desempeñó una tarea de vigilancia y espionaje hasta entonces desconocida en la policía de Montevideo. Su archivo particular da prueba del despliegue de las actividades que desarrolló la Policía de

---

<sup>960</sup> “EMPLEADOS DE POLICÍA. Su participación en el ejercicio del sufragio”, p. 70. En: Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, tomo 3, op. cit.

<sup>961</sup> Ibid., “DERECHOS POLÍTICOS. Se deroga el decreto de 2 de julio de 1913”, pp. 244-245.



Investigaciones. El presidente Feliciano Viera, distanciándose del batllismo, conformó a partir de 1919, un sector conocido como “vierismo”, más conservador que el batllismo, al que adhirió, también, el jefe de policía Sampognaro. A pesar de esto, la institución policial se manejó con total autonomía al practicar el espionaje en todos los partidos políticos.

Con respecto al movimiento obrero y al anarquismo, la relación entre gobierno y la acción de la policía fue más compleja. El batllismo en el poder, como han señalado distintos historiadores, intentó una alianza política con el movimiento obrero. Durante la campaña electoral de 1916, el batllismo buscó ex profeso la adhesión de los sectores trabajadores. En 1915 se aprobó la ley de 8 horas de trabajo que entró en vigencia en febrero de 1916, unos meses antes del acto electoral de julio en el cual votaría todos los hombres mayores de edad. Esta alianza con las clases trabajadoras y la captación del voto obrero no fue óbice para que la policía de Montevideo se infiltrara y obtuviera información de las actividades de ácratas, socialistas y de toda la actividad sindical desarrollada desde 1913 en adelante. Más allá de la retórica violenta y algunos hechos puntuales de acción directa, las actividades desarrolladas por el movimiento anarquista local no representaron un factor de alteración del orden público importante para la policía montevideana. A pesar de algunos reclamos de los jefes de policía acerca de la circulación de anarquistas deportados desde Argentina, la Policía de Investigaciones apeló a la vigilancia y utilizó la estrategia del espionaje con un sentido preventivo.

Los gobiernos colorados y la policía consideraban que los verdaderos peligros para el orden institucional y para la permanencia de los colorados en el poder provenían de las revoluciones blancas y del Partido Nacional. Los levantamientos saravistas de 1897 y 1904 constituyeron para la policía un factor de modernización y, a su vez, el peligro para la institución policial de ser absorbida por el ejército. La militarización de la policía durante las guerras civiles, al organizarse en batallones policiales, significó una profesionalización de la misma, pero también, fue una oportunidad para los militares de controlar y captar a la policía para fines que no eran estrictamente los civiles y de seguridad pública. El ejército, desde 1885, era un factor de poder en el Estado y había logrado una modernización y profesionalización muy anterior a la policía. La guerra civil operó como una ocasión propicia para que los militares coparan a la institución policial. No obstante, una vez finalizados los levantamientos blancos, consolidada la autoridad del Estado, la policía

comenzó un proceso de especialización centrada en la prevención del delito y en una agencia de seguridad pública.

Hacia fines de la década de 1910 se intensificaron las huelgas obreras en Montevideo, particularmente, entre 1916 y 1919. De fundamental importancia fue la huelga de los obreros portuarios este último año. La policía clausuró centros anarquistas y locales sindicales. Los agentes de Investigaciones comenzaron, también, a vigilar a los “revolucionarios rusos”. Se puede constatar que para el período posterior al que corresponde a la presente investigación, el anarquismo, la creciente radicalización obrera, el triunfo de la revolución bolchevique y la internacionalización del comunismo se convirtieron en temas más centrales para la policía de lo que lo fueron durante los años de los gobiernos batllistas (1903-1916). Cuando en febrero de 1920 se realizó la segunda Conferencia Sudamericana de Policía en Buenos Aires, la circulación de ácratas, los vínculos entre comunistas de la región del Plata y el “soviet ruso maximalista” ocupó un lugar predominante en la agenda de la policía montevideana. Los delegados de la policía uruguaya presentaron en el congreso un proyecto para la creación de un Registro Internacional de Prontuarios Internacionales, logrando la aprobación del mismo. De aquí en más, la cooperación entre las policías argentina y uruguaya se intensificó notoriamente<sup>962</sup>.

---

<sup>962</sup> A.G.N. Archivo de Virgilio Sampognaro. Documentos sobre comunismo y socialismo. Año 1919. Pintos, J. A.; *Memoria de la Policía de Montevideo, 1919-1922*, op. cit., p. 337 y ss.

## Capítulo 9. Conclusiones

La investigación comenzó en el año 1829 con una policía que abarcó múltiples funciones sobre la ciudad e intentó estar presente en todas las vicisitudes urbanas, a pesar de su escaso desarrollo tecnológico y su precariedad material en cuanto a fuerzas humanas y capacidad de ejercer un poder sobre el Departamento de Montevideo. No obstante, la policía, hasta la década de 1860, era la única agencia estatal con efectivo poder real y que podía administrar y gobernar la ciudad. Las amplísimas atribuciones urbanas implicaron, en los hechos, el ocultamiento, muchas veces, y cuando no, el conflicto con la Junta Económico-Administrativa, institución legal a la que le correspondía constitucionalmente la administración de la ciudad.

Los episodios de la epidemia de fiebre amarilla de 1857 y de cólera de 1865 pusieron en cuestión la existencia del municipio capitalino y, a su vez, la lucha antiepidémica operó como una ocasión para que la Junta comenzara la especificación de sus atribuciones e iniciara un proceso de consolidación de sus competencias. A partir de la década de 1860, el gobierno central, a través de leyes y decretos, fue otorgando al municipio atribuciones que antes desempeñaba la policía, monopolizando, en primer término, las referidas a la salubridad pública. Paulatinamente, la policía fue colocándose como auxiliar de la Junta y como una agencia ejecutora de las medidas adoptadas por el municipio. Hacia fines de la década de 1880 y como producto de la gestión del presidente de la J. E. A., Carlos María de Pena, el municipio de Montevideo se convirtió en una institución con autonomía jurisdiccional, consolidada legalmente, con rentas propias y atribuciones bien delimitadas.

No obstante, si bien la policía entre 1857 y 1870, se desligó de amplias funciones urbanas, aún a principios de siglo XX continuaba desempeñando tareas de orden municipal, que según los jefes de policía no se ajustaban a los verdaderos objetivos de una policía moderna. El proceso de modernización y de “minimización” de las funciones policiales centradas en la prevención del delito y en la seguridad pública fue un lento periplo que culminó en la década de 1910.

Si la policía desempeñó amplias funciones urbanas y entró en conflicto y pugnó con la Junta de Montevideo, también, a lo largo del siglo XIX, entabló una lucha jurisdiccional con los jueces y con la administración de justicia. Desde la Constitución de 1830 y el

Reglamento de justicia de 1829, el gobierno, legal e institucionalmente, estableció una estricta separación entre las funciones policiales y la administración de justicia, particularmente, en lo que se refiere a la prohibición de instruir los sumarios por parte de los comisarios y en impedir la intromisión de los policías en el proceso penal. Durante todo el siglo XIX y hasta culminar el período del militarismo (1876-1886), la policía actuó con una discrecionalidad importante en materia de delitos menores, los que consideró un terreno propio (vagancia, juegos de azar, etc.) y se atribuyó amplias potestades para ejercer castigos y recomendar penas a los jueces. De hecho, a pesar la modernización del derecho y del proceso penal pautado por el Código de Instrucción Criminal (1878), entre otros códigos, y la sustitución de los alcaldes ordinarios por jueces letrados, la policía actuó con una autonomía e independencia considerable con respecto a la justicia, aunque, siempre apegada a los dictámenes de los gobiernos colorados. Como se analizó en el capítulo correspondiente, el caso Volpi-Patrone puso en evidencia la autonomía y la discrecionalidad de las prácticas policiales con respecto a la justicia y, por otro lado, la estrecha sujeción de la policía al poder político colorado. Una vez culminada la etapa militarista (1886) se constata una mayor sujeción y acatamiento de las prácticas policiales a los procedimientos legales y judiciales. No obstante, si bien los jefes de policía del batllismo, Juan Bernassa y Jerez y Guillermo West, eran puntillosos militares de carrera, respetuosos de la legalidad, entendían que había un área que debía ser de monopolio de la policía, donde los mecanismos judiciales venían a constituir un freno para su libre acción, a saber: los juegos clandestinos, los ambientes de la “mala vida”, los clubes sociales con personería jurídica, etc.

No obstante, la policía doblegó y se apropió de una competencia en disputa con la administración de justicia: la toma de las impresiones de las huellas digitales. Esta operación estaba vinculada a la tarea de las primeras indagatorias o redacción de los partes policiales para instruir a los jueces sobre los delincuentes. Si la policía debía recabar información sobre los antecedentes del delincuente, no podía haber objeción en que la misma policía tomara las impresiones digitales. A partir de 1905, y definitivamente después de 1914, la Jefatura de Montevideo, a través de la Oficina de Identificación logró el monopolio de la identificación civil de las personas, al ser la única agencia habilitada para emitir las libretas de identidad personal, actuales cédulas de identidad.

Se puede concluir que la policía, como agencia de seguridad, no acompañó el proceso de modernización estatal entre 1876 y 1904. El ejército, la administración de justicia, la penalidad y la corporación municipal, instituciones y agencias con las que pugnó y superpuso competencias, se modernizaron en tiempos anteriores. La policía montevideana se constituyó como una institución centrada en la prevención del delito y la seguridad pública recién culminadas las guerras civiles de 1897 y 1904. La policía de la capital era para las autoridades *la* policía del país. En 1906, al discutirse el presupuesto para la Jefatura de Policía de Montevideo, la *Revista de Policía*, en nota editorial señalaba que no podían compararse las características y necesidades de la policía de la capital con la de los demás departamentos. “En la capital está el mayor núcleo de población de la República, el asiento de los tres poderes del Estado, de las instituciones bancarias, de las grandes empresas, y en fin es ni más ni menos la cabeza de este organismo que se llama país con todas sus manifestaciones y progresos”<sup>963</sup>.

Durante los años de la construcción de poder estatal (1876-1886), la policía montevideana fue sustituida por el ejército y el gobierno redujo el número de agentes de calle. Si bien hacia fines del siglo XIX se crearon nuevas reparticiones centradas en la seguridad pública (Policía de Investigaciones, Escuadrón de Seguridad), todavía a principios del siglo XX, los jefes de policía entendían que una policía moderna aún no se había afianzado dada la inestabilidad del personal, los bajos salarios, la falta de una legislación específica que otorgase autonomía a la institución, entre otros factores que hacían a la policía montevideana estar a la zaga de las policías de la región, particularmente, con respecto a la policía de la capital argentina y de la provincia de Buenos Aires.

El período posterior a las guerras civiles (1897-1904), al culminar el ciclo de consolidación de la autoridad estatal a cargo del Partido Colorado, fue una etapa fundamental para la modernización de la policía. Como se explicó, las revoluciones saravistas, principalmente la del 4, coadyuvaron a la modernización de la policía montevideana. Incorporó nuevas armas y tecnologías, practicó ejercicios militares, realizó la conscripción de jóvenes sujetos a la Guardia Nacional y, lo fundamental, la policía fue militarizada al organizarse en batallones policiales. Si por un lado, la militarización

---

<sup>963</sup> “El presupuesto de policía”, p. 1. *Revista de Policía*, año II, n° 20, 15 de junio de 1906.

constituyó un avance en el sentido de la profesionalización del cuerpo policial, por otro, fue tomada como una oportunidad por parte del ejército para absorber a la institución policial y sujetarla a la órbita militar, iniciativa que no prosperó.

La etapa que transcurrió entre la última de las revoluciones blancas (1904) y 1916, año fundacional de la democracia uruguaya, fue crucial para la consolidación de la policía como agencia de seguridad centrada en la prevención del delito y el orden público urbano. A partir de 1905 e, incluso con algunos acercamientos previos, comenzó la cooperación internacional entre las policías de la región del Cono Sur. Las conferencias de policías constituyeron un acicate para la profesionalización de la policía montevideana que tenía como modelos a la policía de la provincia de Buenos Aires y a la de la capital argentina. La profesionalización y consolidación de la policía, con un cuerpo estable y agentes formados, eran condiciones fundamentales para hacer posible el intercambio de información de delincuentes, la fiscalización de la circulación internacional de proxenetas y la incorporación del sistema dactiloscópico. Las jefaturas de policía de Juan Bernassa y Jerez, Guillermo West, Virgilio Sampognaro y Juan Antonio Pintos, jefes de policía entre 1903 y 1922, estuvieron abocadas a crear un cuerpo policial profesional y consolidaron y crearon nuevas agencias de seguridad, a saber: la Guardia Republicana, la Policía de Investigaciones multiplicó sus secciones, incorporando el prontuario y un Gabinete Dactiloscópico (1915), a su vez, se modernizaron los sistemas de identificación de personas, al adoptarse definitivamente, a cargo de la Jefatura de Montevideo, el Sistema Dactiloscópico Argentino.

Las nuevas tecnologías de identificación y las prácticas de investigación que emprendió la policía montevideana tuvieron como escenario una ciudad que expandió la traza urbana y aumentó en población entre 1890 y 1914. Los nuevos tiempos de creciente anonimato, la circulación de personas por el puerto de Montevideo, los grandes parques y playas incorporados a la ciudad y los ambientes típicamente modernos y nocturnos poblados por individuos *sui generis* reñidos con la ética del trabajo, fronterizos del delito, convirtieron a la policía en una agencia atenta a la *simulación* de la identidad y la impulsaron a perfeccionar las prácticas de investigación y de identificación.

A partir de 1905, el sistema dactiloscópico se fue imponiendo sobre la antropometría, gracias al apoyo de los gobiernos batllistas y al impulso modernizador

ejercido por la Conferencia Internacional de Policías de Buenos Aires (1905). No obstante, cabe ponderar que la presente investigación abordó, no sólo el debate entre los dos métodos de filiación e identificación, sino que puso de relieve algo que no se había tratado hasta el momento, es decir, la pugna territorial entre la policía y la justicia en pos del control de las operaciones de filiación y de identificación de los individuos. En esta lucha triunfó la policía, muy ligada al gobernante Partido Colorado, la que logró monopolizar a partir de 1914 los registros de identificación de delincuentes y de toda la población civil, al constituirse en la única agencia para emitir las libretas de identidad personal.

Hacia comienzos del siglo XX, al comenzar la policía un proceso de modernización y de especialización de sus competencias, emergió un espacio urbano poblado de determinados personajes sociales que la policía consideró de su monopolio: proxenetas, prostitutas, vendedores de drogas, jugadores, y fue en connivencia con ese ambiente que tomó fuerza la categoría *menor*. En el entresiglos, los menores se convirtieron en el foco de atención central de la agenda policial, en paralelo a otros temas que hacían referencia a la construcción del orden público urbano, a saber, el retiro de los mendigos y de los dementes del espacio público. Los menores fueron tolerados a discreción por la policía cuando ejercían determinados oficios o trabajos callejeros, pero fueron retirados cuando *estaban* en la calle dedicándose al vagabundeo o en connivencia con ambientes delictivos. Para los jefes de policía, el mundo de la infancia era muy diáfano: los niños debían estar en la escuela, en el taller o en la fábrica. Hacia inicios de la década de 1920, el gobierno le asignó amplias atribuciones a la policía con respecto a la retención y retiro de niños de las calles. Mientras la legislación escolar quitó a la policía la facultad de compeler por la fuerza a padres y niños para hacer efectiva la asistencia escolar, los menores, si permanecían en la calle, se transformaron en un asunto exclusivamente policial. Eran los ambientes de la “mala vida” y de la delincuencia los que terminaban de pulir a la minoridad delictiva.

La modernidad urbana posibilitó, como en otras ciudades, un ambiente de nocturnidad y una sociabilidad en connivencia con la delincuencia inexistente en el siglo XIX. Entre 1900 y 1930 quedó configurado lo que los cronistas de la época llamaron el “Bajo” o “mala vida”, zona gris frecuentada por individuos que, si bien no eran delincuentes, por su estilo de vida fueron sospechados y celados por la policía, al concebirse, ésta como una herramienta de higienización y defensa social, principalmente,

frente a la prostitución. Una variopinta gama de actividades comerciales simulaban el proxenetismo, la prostitución clandestina y el juego ilegal: “pensiones de artistas”, cafés de camareras, casas amuebladas, academias de bailes, clubes sociales y un largo etcétera de lugares del mal vivir que la policía veía protegidos por una legalidad que hacía frenar su trabajo. No obstante, la policía fue logrando un monopolio sobre el control de este territorio. En 1916 obtuvo una ley de represión del proxenetismo y en 1917 exigió libretas de identidad, de carácter obligatorio, para los moradores de las “pensiones de artistas”, posteriormente, la exigió con la impresión dactilar a los individuos que se desempeñaban en las llamadas “profesiones peligrosas”. Si bien los médicos y juristas tallaron sobre el tema de la prostitución y el proxenetismo, no existió, como en Argentina, una alianza entre el saber académico de médicos y criminólogos y las prácticas policiales.

A este respecto, cabe hacer resaltar que en Uruguay, el gobierno no consideró viable entregarle a la policía, como aconteció en Argentina, un poder tan discrecional basado en las leyes de Residencia y de Defensa Social. A principios del siglo XX, aún no consolidado definitivamente el poder del Estado, para el gobierno colorado la amenaza institucional provenía de los blancos revolucionarios alzados en armas en 1897 y 1904, más que de los anarquistas y el movimiento obrero, con quienes el batllismo buscó un aliado social y político de cara a las primeras elecciones con sufragio universal masculino a efectuarse el 30 de julio de 1916. La policía no criminalizó a las actividades ácratas ni exigió leyes basadas en el concepto de “defensa social”. No obstante esta empatía entre batllismo y obreros, no obstruyó las prácticas de espionaje y vigilancia que desplegó la Policía de Investigaciones en torno a las actividades anarquistas, socialistas y sindicales. De cara al crucial acto electoral del 30 de julio, los agentes de Investigaciones de Virgilio Sampognaro desplegaron una profusa labor de vigilancia y espionaje entre los funcionarios de la administración pública, los miembros del Partido Nacional y todo tipo de actividad sindical.

Dadas las características de una policía que atravesó un lento proceso de “minimización” de sus funciones y considerando las particularidades de la construcción de la autoridad estatal en Uruguay, podemos concluir que una policía moderna y profesional centrada en el orden público se consolidó una vez finalizadas las revoluciones blancas (1904 y 1910) y, principalmente, a partir de la segunda presidencia de Batlle y Ordóñez



(1911-1915), al estrecharse el vínculo entre policía y gobiernos colorados. Este ciclo de fundación del poder étático se correspondió con el inicio de las conferencias internacionales de policías en Buenos Aires (1905) y la internacionalización del sistema dactiloscópico. Entre 1905 y 1920, la policía uruguaya fue impulsada a modernizarse y profesionalizarse, también, a instancias de las policías de la región, particularmente de la capital argentina, con quien debía estar a la altura de las circunstancias para cooperar, intercambiar información y adoptar los adelantos tecnológicos.

La modernización de la policía a partir de la década de 1910 inauguró, también, una modalidad muy propia de las dictaduras del siglo XX, la cooperación regional e internacional con las policías del Cono Sur y la intensificación de la vigilancia y espionaje de las actividades comunistas y de izquierda. Durante el golpe de Estado de 1933, protagonizado, entre otros sectores políticos, por el presidente colorado Gabriel Terra, la policía tuvo una función clave. El quiebre institucional se llevó a cabo desde la sede de la Policía de Investigaciones. Emilio Frugoni, en esa época, diputado socialista, la llamó la “revolución del machete”, arma que identificaba al agente de calle. Escribía al respecto: “La policía tuvo a su cargo en la ‘revolución’ presidencial la función revolucionaria de hecho (...) La policía era así el pilar más sólido en que descansaba la autoridad del presidente motinero”<sup>964</sup>. Como han constatado recientes investigaciones, la policía continuó practicando el espionaje político e intensificó el control y represión de actividades, principalmente comunistas, consideradas delictuosas para el Estado. En 1947, en el contexto de la guerra fría, el gobierno colorado creó una agencia especializada para tales funciones, el Servicio de Inteligencia y Enlace (SIE). Desde la década de 1950 y 1960, la policía uruguaya gozó de una amplia autonomía para controlar y practicar el espionaje de actividades de izquierda, prácticas que se constituyeron en el antecedente del Plan Cóndor<sup>965</sup>.

---

<sup>964</sup> Frugoni, Emilio; *La revolución del machete. Panorama político del Uruguay*, Buenos Aires, Editorial Claridad, s/f, p. 24.

<sup>965</sup> Aparicio, Fernando; García, Roberto y Terra, Mercedes; *Espionaje y política. Guerra Fría, inteligencia policial y anticomunismo en el Sur de América Latina, 1947-1961*, Montevideo, Ediciones B, 2013.

## Fuentes

### Fuentes inéditas

Archivo General de la Nación. Archivo del Ministerio de Gobierno (1825-1907).

-----Archivo del Ministerio del Interior (1907-1916).

-----Policía. Jefatura Política y de Policía de Montevideo (1830-1918).

-----Archivo particular de Virgilio Sampognaro (1913-1919).

-----Junta Económico-Administrativa (1865-1906).

-----Archivos Judiciales. Expedientes criminales.

### Fuentes policiales publicadas

Bauzá, Francisco; *Organización policial*, Rocha, Impr. de “El Imparcial”, 1893.

Bermúdez, Pedro Pablo; *Resumen breve de los principales trabajos realizados en el Departamento de la Capital por su jefe Político y de Policía*, Montevideo, Imprenta de “La República”, 1860.

Bernassa y Jerez, Juan; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1903 a 1906*, Montevideo, Talleres Gráficos Juan Fernández, 1907.

----- *Prontuario consultivo policial*, Montevideo, Talleres A. Barreiro y Ramos, 1904.

De la Sota, Recaredo; *Foja de servicios como funcionario policial (1894 a 1925). Notas, cartas y juicios de la Prensa*, Montevideo, Imp. Domato & Mazzucchi, 1925.

*Digesto de la Policía de la Capital publicado bajo la Administración del Coronel don Salvador Tajés*, Montevideo, Establecimiento Tipográfico La Nación, 1887.

*Disposiciones Policiales. Extractos de las Leyes y Edictos vigentes en la República Oriental del Uruguay en 1861*, Montevideo, s/e, s/f.

Giribaldi, Alfredo; *Identidad y filiaciones*, Montevideo, Talleres de A. Barreiro y Ramos, 1905.

-----*Contribución al tópico médico-legal de la identidad. Extracto de una polémica*, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, 1906.

Gaudencio, Carlos; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1875*, Montevideo, Imprenta de “El Nacional”, 1876.

Gómez Folle, Juan Carlos; *Memoria de la Policía de Montevideo durante el ejercicio de su jefatura por Juan Carlos Gómez Folle correspondiente al período comprendido desde marzo de 1923 a marzo de 1927*, Montevideo, Imprenta y Encuadernación del Instituto, 1927.

Gómez Folle, Juan Carlos; *Reorganización general de la Policía de Montevideo. Estudio y proyectos elevados al Ministro del Interior*, Montevideo, Imprenta y Encuadernación de la Jefatura, 1926.

Goyeneche, Juan; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1876*, Montevideo, Imp. de El Ferrocarril, 1877.

*Guía del Comisario que debe regir en las Secciones de la ciudad y extramuros del Departamento de la capital*, Montevideo, Imprenta a vapor, 1881.

*Guía Policial. Digesto de la policía de la capital*, Montevideo, Establecimiento Tipográfico de La Nación, 1887.

*Ligeros Apuntes para un estudio sobre Organización policial. 1894*. Montevideo, Estab. Tipo-Litográfico Oriental, 1894.

*Manual de policías. Editado en la Administración del Dr. D. Carlos Ed. Lenzi*, Montevideo, Tipografía de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1898.

Muró, Julio; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, que comprende desde el 15 de marzo al 30 de junio de 1890*, Montevideo, Imprenta “El Siglo Ilustrado”, 1890.

Palomeque, José Gabriel; *Memoria presentada por el Jefe Político del Departamento de la Capital*, Montevideo, Imprenta de la Caridad, 1854.

Pintos, Juan A.; *Memoria de la Policía de Montevideo, 1919-1922*, Montevideo, Talleres Gráficos A. Barreiro y Ramos, MCMXXIII.

*Pliego de instrucciones a los comisarios y empleados de policía*, Montevideo, Imp. a vapor de El Ferro-carril, 1882.

*Policía de Investigaciones. Memoria correspondiente al año 1917*, Montevideo, Imp. Latina, 1918.

*Proyecto de guía policial aprobado por el superior gobierno*, Montevideo, Tipografía de la Escuela de Artes y Oficios, 1883.

*Reglamento de Policía para el aseo, orden y seguridad de los pueblos de la Provincia*, Canelones, Impreso en la Imprenta de la Provincia, 1827.

*Reglamento de Serenos, aprobado por el Superior Gobierno*, Montevideo, Imprenta de El Orden, 1854.

*Reglamento de uniformes e insignias para el personal de policía de la Jefatura P. y de Policía de la Capital*, Montevideo, Tip. de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1911.

*Reglamento e instrucciones para las clases subalternas del personal de policía. Administración Tajés*, Montevideo, Imp. a vapor y Encuadernación del Laurak-Bat, 1889.

*Reglamento general de Policía Sanitaria sancionado por las Honorables Cámaras*, Montevideo, Imprenta del Universal, 1838.

*Reglamento general de Policía Sanitaria*, Montevideo, Imprenta a Vapor de El Siglo, 1873.

*Reglamento interno de la Jefatura Política y de Policía del Departamento de la Capital*, Montevideo, Imp. de El Ferro-carril, 1877.

*Resumen breve de los principales trabajos realizados en el Departamento de la Capital por su Jefe Político y de Policía, Teniente Coronel D. Pedro Bermúdez*, Montevideo, Imprenta de “La República”, 1860.

Sánchez, Gregorio; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía. 1895-1896*, Montevideo, Imprenta a vapor de La Nación, 1896.

Saráchaga, Alejandro; *Dactiloscopia y Convenio Internacional de Policía*, Montevideo, Imprenta “El Siglo Ilustrado”, 1906.

*Texto elemental para Agentes de Policía recopilado y adaptado por Recaredo de la Sota y José Moreno Nieto*, Montevideo, Talleres Gráficos A. Barreiro y Ramos, 1914.

Silveira, Ventura; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital correspondiente al año 1880*, Montevideo, Imprenta a vapor, 1881.

Villalba, Antonio; *Código de Policía. Reglamento Especial*, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, De Turenne, Varzi y C.<sup>a</sup>, 1900.

West, Guillermo; *Memoria de la Jefatura Política y de Policía de la Capital, 1907-1910*, Montevideo, Imprenta y Litografía Oriental, 1910.

## Revistas

*La Policía de Montevideo* (30 de abril 1885-30 de setiembre 1885)

*La Revista policial* (28 de mayo-4 de junio 1896)

*Revista de Policía* (1904-1907)

*La Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Montevideo (1905-1906)

## Fuentes publicadas referidas a la Junta Económico-Administrativa

Acevedo, Eduardo; *El gobierno municipal*. Tesis presentada para optar al grado de doctor en Jurisprudencia, Montevideo, Tipografía de El Bien Público, 1881.

Actas de la Junta Económico-Administrativa del Departamento de Montevideo. En: *Anales históricos de Montevideo*, Montevideo, s/e, 1957, 1958 y 1959.

*Actas taquigráficas de la Convención Municipal instalada en Montevideo el 19 de abril de 1899*, Montevideo, Imprenta “El Siglo Ilustrado”, 1899.

Berro, Bernardo P.; *Escritos selectos*, Montevideo, Biblioteca Artigas-Colección de Clásicos Uruguayos, 1966.

*Consideraciones sobre el importantísimo proyecto de Municipio presentado por el Poder Ejecutivo a la Asamblea Nacional*, Montevideo, Imprenta de La República, 1861.

De Pena, Carlo M<sup>a</sup>; *Estudios Administrativos. La Administración local en el Uruguay*, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, De Turenne, Varzi y C<sup>a</sup>., 1899.

Devicenzi, Manuel José; *El Régimen Municipal*. Tesis para optar al grado de doctor en Jurisprudencia, Montevideo, Imprenta “El Siglo Ilustrado”, De Turenne, Varzi y C<sup>a</sup>., 1887.

*Exposición que hace la Junta E. Administrativa recompilando las notas que dan a conocer el conflicto de atribuciones suscitado por el gobierno a aquella corporación*, Montevideo, Imprenta a vapor de El Siglo, 1870.

Fernández y Medina, Benjamín; *Ley Orgánica de las Juntas E. Administrativas*, 2 tomos, Montevideo, A. Barreiro y Ramos, 1904.

Goyena, Pablo; *Código Municipal*, Montevideo, Tipografía Goyena, 1893.

*La Convención Municipal*, Montevideo, Imp. de “El Siglo”, 1899.

*La Junta E. Administrativa de Montevideo. Epidemia de 1857*, Montevideo, Imprenta del Telégrafo, 1857.

*Ley creando el Departamento Ejecutivo. Intendente y subintendentes municipales*, Montevideo, s/e, 1909.

*Leyes de Juntas E. Administrativas y de Intendencias Municipales*, Montevideo, Imp. Artística y Encuadernación, de Juan J. Dornaleche, 1910.

*Memoria presentada por la Junta Económico-Administrativa saliente a la entrante*, Montevideo, Imprenta de Rosete, 1857.

*Memoria presentada por la Junta Económico-Administrativa del Departamento de Montevideo correspondiente a los años de 1858, 1859 y 1860*, Montevideo, Imprenta de Dermidio De María y Rº.

*Memoria de la Comisión Extraordinaria encargada de los cometidos de la Junta E. Administrativa desde el 31 de marzo de 1866 hasta el 31 de diciembre de 1866*, Montevideo, Imprenta Tipográfica a Vapor, 1867.

*Memoria de la Comisión Extraordinaria encargada de los cometidos de la Junta E. Administrativa desde el 1º de enero de 1867 hasta el 31 de diciembre de 1867*, Montevideo, Imprenta Tipográfica a Vapor, 1867.

*Memoria de la Comisión Extraordinaria encargada de los cometidos de la Junta E. Administrativa desde el 15 de octubre de 1871 hasta el 31 de diciembre de 1872*, Montevideo, Imprenta de El Siglo, 1873.

*Memoria de las reparticiones de salubridad, cementerios y patentes de rodados por 1876 presentada a la corporación municipal por el director de esos ramos*, Montevideo, Imprenta Comercial, 1877.

*Memoria de la Junta Económico-Administrativa de Montevideo correspondiente al año 1888*, Montevideo, Tipografía Americano, 1889.

*Memoria de la Junta E. Administrativa de Montevideo correspondiente al año 1889*, Montevideo, Imprenta y Librería de Vázquez Cores, Dornaleche y Reyes, 1890.

*Memorias de las Comisiones Auxiliares correspondiente al trienio de 1899-1901*, Montevideo, Imprenta a Vapor “La Nación”, 1902.

Mendoza y Durán, Leopoldo; *El Régimen Municipal*. Tesis para optar al grado de doctor en Jurisprudencia, Montevideo, Imprenta y Encuadernación de Rius y Becchi, 1883.

Piñeyro, Teófilo Domingo; *Gobiernos Departamentales*. Tesis para optar al grado de doctor en jurisprudencia, Montevideo, Imp. a Vapor La Nación, 1893.

*Reglamento de las Juntas A. Administrativas*, Montevideo, Imprenta de “El Ferro-carril”, 1874.

*Reglamento orgánico de la Junta E. Administrativa de la Capital*, Montevideo, Imprenta á Vapor de “El Siglo”, 1893.

## **Memorias del Ministerio de Gobierno, Interior y de Justicia, Culto e Instrucción Pública**

*Memoria presentada por el Ministerio del Interior del gobierno de la República Oriental del Uruguay a las Honorables Cámaras de 1859*, Montevideo, Imprenta de La República, 1859.

*Memoria que el Ministro de Estado en el Departamento de Gobierno presenta a la Honorable Asamblea General Legislativa en 1861*, Montevideo, Imprenta de la Viuda de Jaime Hernández, 1861.

*Memoria presentada por el Ministerio de Gobierno a S. E. el Sr. Gobernador Provisorio de la República Oriental del Uruguay correspondiendo los años 1876, 77 y 78*, Montevideo, Imprenta a vapor La Nación, 1879.

*Memoria presentada a la Honorable Asamblea General en el segundo periodo de la 14ª. Legislatura por el Ministro de Gobierno correspondiente al ejercicio de 1882*, Montevideo, Tipografía a vapor de La Nación, 1883.

*Memoria presentada a la Honorable Asamblea General en el primer periodo de la 15ª. Legislatura por el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública correspondiente al ejercicio de 1884-1885*, Montevideo, Tipografía a vapor de La Nación, 1885.

*Memoria presentada a la Honorable Asamblea General en el 1er. periodo de la 16ª. Legislatura por el Ministro de Justicia, Culto e Instrucción Pública correspondiente a los ejercicios de 1885-86, 1886-87 y 1887-88*, Montevideo, Imprenta “El Siglo Ilustrado”, De Turenne, Varzi y C.ª, 1888.

*Memoria presentada a la Honorable Asamblea General por el Ministerio de Gobierno correspondiente al año 1887*, Montevideo, Tipografía a Vapor “La Nación”, 1888.

*Memoria presentada a la Honorable Asamblea General por el Ministro de Gobierno correspondiente al ejercicio de 1888*, Montevideo, Establecimiento Tipográfico “La Nación”, 1890.

*Memoria presentada a la Honorable Asamblea General por el Ministro de Gobierno Don Francisco Bauzá correspondiente al ejercicio de 1890-91*, Montevideo, Impr. a Vapor La Nación, 1892.

*Memoria presentada a la Honorable Asamblea General por el Ministro de Gobierno Don Francisco Bauzá correspondiente al ejercicio de 1892*, Montevideo, Imprenta a Vapor La Nación, 1892.

*Memoria presentada a la Honorable Asamblea General por el Ministro de Gobierno Don Francisco Bauzá correspondiente al ejercicio 1893*, Montevideo, Imprenta a Vapor La Nación, 1894.

*Memoria presentada a la Honorable Asamblea General por el Ministerio de Gobierno correspondiente al año 1894*, Montevideo, Imprenta a Vapor La Nación, 1895.

*Memoria presentada a la Honorable Asamblea General por el Ministro de Gobierno Dr. D. Claudio Williman correspondiente al ejercicio de 1906-1907*, Montevideo, Tip. Escuela de Artes y Oficios, 1907.

*Memoria del Ministerio del Interior presentada a la Honorable Asamblea General por el Sr. Ministro Dr. D. Álvaro Guillot correspondiente al ejercicio de 1907-1908*, Montevideo, Talleres Gráficos A. Barreiro y Ramos, 1908.

*Memoria del Ministerio del Interior presentada a la Honorable Asamblea General por el Sr. Ministro de Interior Dr. D. Feliciano Viera correspondiente al año 1913*, Montevideo, Imprenta del “Diario Oficial”, 1914.

### **Códigos y administración de justicia**

*Administración de Justicia en la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, Imprenta del Nacional, 1841.

*Código de Procedimiento Civil*, 6ª edición, corregida y aumentada por el doctor Eduardo Jiménez de Aréchaga, Montevideo, Librería “Casa A. Barreiro y Ramos”, 1925.

*Código Penal y Código de Instrucción Criminal*, tercera edición, corregida y aumentada, Montevideo, A. Barreiro y Ramos, 1911.

*Constitución de la República Oriental del Uruguay del año 1830*, Montevideo, Librería Universitaria Julio S. Tarino, s/f.

*Formulario de actuación para los jueces de paz*, Canelones, Imprenta de la Provincia, 1827.

*Formulario para los procedimientos judiciales de los Alcaldes Ordinarios, Jueces de Paz y Tenientes Alcaldes*, Montevideo, Imprenta de La República, 1861.



*Reglamento Provisorio de Administración de Justicia para todo el Estado Oriental del Uruguay sancionado el 10 de Agosto de 1829*, Montevideo, Imprenta de la Caridad, 1829.

### **Otras fuentes publicadas**

Beltrán, Washington; *Cuestiones sociológicas. Lucha contra la criminalidad infantil*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1990.

Borro, Vicente; *La delincuencia en los menores. Causas y remedios*, Montevideo, Talleres Gráficos “Giménez”, 1912.

*Censo Municipal del Departamento y de la ciudad de Montevideo*, Montevideo, Establecimiento Tip.-Litográfico “Oriental”, 1892.

*Comisión Nacional de Caridad y Beneficencia Pública*, Montevideo, Impreso en los talleres de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1905.

De Veyga, Francisco; “Los auxiliares del vicio y del delito”. En: *Archivos de Psiquiatría y Criminología*, año III, 1904.

*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la República Oriental del Uruguay*. Primera Legislatura. Tomo I y II, Montevideo, Tipografía a vapor de LA ESPAÑA, 1882.

Gómez, Eusebio; *La mala vida en Buenos Aires*, Buenos Aires, Biblioteca Nacional, [1908] 2011.

Gómez Folle, J. C.; *Ley de vagancia, mendicidad, estados afines y medidas de seguridad*, Montevideo, Dirección General de Institutos Penales, MCMXLII.

*Informe del señor cónsul de Francia en Montevideo, M. Raymonde Baràdere, al ministro de relaciones exteriores de Francia*. En: Castellanos, Alfredo; *Dos informes acerca de la República Oriental del Uruguay en 1834 y 1835*, Montevideo, s/e, 1958.

*Informe sobre el Convenio Internacional de Policías presentado a la Sociedad de Medicina de Montevideo* por los doctores B. Etchepare y Augusto Turenne, Montevideo, Imp. “El Siglo Ilustrado”, 1906.

Ingenieros, José.; *La simulación en la lucha por la vida*, Buenos Aires, Losada, [1903] 1976.

-----*Criminología*, Córdoba, Buena Vista Editores, [1913] 2012.

Irureta Goyena, José; “Los menores ante la ley”. En: *Evolución*, año I, nº 5, abril de 1906.

Lamas, Andrés; *Plan y antecedentes de la nomenclatura de las calles de Montevideo*. En: Lamas, Andrés; *Escritos selectos*, tomo I, Montevideo, Tipografía Moderna de Arduino Hnos., 1922

*La verdad sobre el Asilo del Buen Pastor. Artículos publicados en "El Demócrata"*, Montevideo, 1929.

*Ley del Consejo de Protección de Menores. Decreto Reglamentario. Reglamento Interno del Consejo Central*, Montevideo, Tip. de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1911.

Maillefer, Martin al ministro de relaciones exteriores de Francia, Conde Walewski (1857). *Revista Histórica. Publicación del Museo Histórico Nacional*, Montevideo, año XLVII (2ª época). T. XVIII, febrero de 1953, nos. 52-54.

*Memoria elevada por la Comisión Topográfica al Supremo Gobierno de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, Imprenta de la Caridad, 1837.

Palomeque, Alberto; *Historia de una serie de atentados*, Montevideo, Tipografía Renaud Reynaud, 1881.

Puppo, Julio C.; *Ese mundo del Bajo*, Montevideo, Arca, 1967.

*Reglamento General de Policía Sanitaria sancionado por las Honorables Cámaras*, Montevideo, Imprenta del Universal, 1838.

Reyes, Enrique; *El Reformatorio. Informe presentado al Consejo de Protección de Menores*, Tip. Kosmos, 1911.

Vásquez Acevedo, Alfredo; *Vistas fiscales, 1876 a 1885*, Montevideo, Editor Claudio García, 1920.

### **Colecciones de leyes y decretos**

Armand Ugon, E.; Cerdeiras Alonso, J. C.; Arcos Ferrand, L. y Goldaracena, C.; *Compilación de leyes y decretos*, tomo I (1825-1834), tomo II (1835-1843), tomo III (1844-1854), Montevideo, s/e, MCMXXX.

-----*Leyes, decretos y disposiciones de carácter policial (compilación), 1825-1930*, 5 tomos, Montevideo, s/e, MCMXXXI.

Caravia, Antonio T.; *Colección de leyes, decretos y resoluciones gubernativas, tratados internacionales, acuerdos del Tribunal de Apelaciones y disposiciones de carácter permanente de las demás corporaciones de la República Oriental del Uruguay*, Tomo Primero, Montevideo, Imp. de la Tribuna, 1867.

*Consejo Nacional de Higiene. Recopilación de leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas y resoluciones de carácter sanitario*, Montevideo, Talleres Gráficos “Juan Fernández”, 1909.

Rodríguez, Adolfo; *El Digesto Nacional. Compendio de las leyes, decretos del gobierno y demás resoluciones de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, Establecimiento Tipográfico y Litográfico de Luciano Mège, 1860.

### **Prensa periódica**<sup>966</sup>

- El Comercio del Plata* (1845-1858)
- El Compás* (1840)
- El Conservador* (1847-1848)
- El Constitucional* (1838-1845)
- Las Cuestiones, o sean la cartas orientales* (1829)
- Defensor de las leyes* (1836-1838)
- El Día* (1ª época, 1886-1887) (2ª época, 1889-1993)
- El Estandarte Nacional* (1835-1836)
- El Fanal* (1834)
- La Gaceta Mercantil* (1829-1830)
- El Indicador* (1832)
- El Iniciador* (1838-1839)
- El Moderador* (1835-1836)
- El Nacional* (1ª época, 1835-1836) (2ª época, 1838-1846) (3ª época, 1853-1856) (4ª época, 1856-1857)
- La Nación* (1854-1903)
- El Observador Oriental* (1828-1829)
- La Razón* (1878-1929)
- El Siglo* (primera época, 1º feb.-22 ag. 1863) (2ª época, 1865-1924)
- El Universal* (1829-1838)

---

<sup>966</sup> Los años corresponden a las fechas límites de aparición y finalización de los periódicos.

## Bibliografía

### Bibliografía específica sobre aspectos urbanísticos y edilicios de Montevideo

Altezor, Carlos; Baracchini, Hugo; *Historia urbanística y edilicia de la ciudad de Montevideo*, Montevideo, Junta Departamental de Montevideo, 1971. (Hay nueva edición ampliada, Trilce, 2010).

Álvarez Lenzi, Ricardo; Arana, Mariano; Bocchiardo, Livia; *El Montevideo de la expansión (1868-1915)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

Arredondo, Horacio; *Civilización del Uruguay*, Montevideo, Instituto Histórico y Geográfico del Uruguay, 1951.

Azarola Gil, Luis Enrique; *Los orígenes de Montevideo, 1607-1749*, Montevideo, Comisión de Actos Conmemorativos, 1976.

Barrios Pintos, Aníbal; *Los barrios I y II*, Montevideo, Editorial Nuestra Tierra, 1968.

Barrios Pintos, A.; Reyes Abadie, Washington; *Los barrios de Montevideo*, 11 volúmenes, Intendencia Municipal de Montevideo, 1990-2001.

Capillas de Castellanos, Aurora; *Montevideo en el siglo XVIII*, Montevideo, Editorial Nuestra Tierra, 1968.

Carmona, Liliana; *Ciudad Vieja de Montevideo 1829-1991. Transformaciones y propuestas urbanas*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria-Facultad de Arquitectura-Instituto de Historia de la Arquitectura, 1997.

Carmona, L.; Gómez, María Julia; *Montevideo. Proceso planificador y crecimientos*, Montevideo, Instituto de Historia de la Arquitectura-Facultad de Arquitectura-Universidad de la República, 1999.

Castellanos, Alfredo; *Historia del desarrollo edilicio y urbanístico de Montevideo (1829-1914)*, Montevideo, Junta Departamental de Montevideo, 1971.

-----*Montevideo en el siglo XIX*, Montevideo, Editorial Nuestra Tierra, 1971.

De Pena, Carlos María; *Montevideo y su departamento hasta 1889*, Montevideo, Establecimientos Tip.-Litográfico “Oriental”, 1892.

Fernández Saldaña, José M<sup>a</sup>; *Historias del viejo Montevideo*, 2 tomos, Montevideo, Arca, 1967.

Grünwaldt Ramasso, Jorge; *Vida, industria y comercio en el Antiguo Montevideo: 1830-1852*, Montevideo, Barreiro y Ramos S.A., 1970.

Luque Azcona, Emilio; *Ciudad y poder: la construcción material y simbólica del Montevideo colonial (1723-1810)*, Sevilla, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Universidad de Sevilla, 2007.

Pérez Montero, Carlos; *La calle del 18 de julio (1719-1875). Antecedentes para la historia de la Ciudad Nueva*, Montevideo, Imprenta “El Siglo Ilustrado”, 1942.

### **Bibliografía sobre distintos temas vinculados con la historia de Montevideo**

Baracchini, Hugo; *Historia de las comunicaciones en el Uruguay*, Montevideo, Universidad de la República, 1981.

Barbot, Raúl; *Autonomía municipal. Antecedentes nacionales, anotaciones y concordancias*, Montevideo, Talleres Gráficos “Casa A. Barreiro y Ramos” S. A., 1925.

Bauzá, Pedro E.; *Gobiernos Interiores*, Montevideo, Tipografía y Encuadernación de A. Barreiro y Ramos, 1886.

Bianchi, Diana; *La Ilustración española y la pobreza. Debates metropolitanos y realidades coloniales*, Montevideo, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2001.

Buño, Washington; *Historia de la vacunación antivariólica en el Uruguay*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

-----*Una crónica del Montevideo de 1857. La epidemia de fiebre amarilla*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1983.

De Seta, Cesare; Le Goff, Jacques; *La ciudad y las murallas*, Madrid, Cátedra, 1991.

Duprey, Jacques-André; *Crónica del mosquito. Montevideo y la epidemia de fiebre amarilla de 1857*, Montevideo, Ediciones del Bichito, 2002.

Ganón, Isaac; *Concepto y estructura del gobierno municipal en la República O. del Uruguay*, Montevideo, Intendencia Municipal de Montevideo, 1954.

Intendencia Municipal de Montevideo; *La Junta Económico-administrativa de Montevideo*, Montevideo, s/e, 1979.

Mañé Garzón, Fernando; *Teodoro M. Vilardebó, 1803-1857. Primer médico uruguayo*, Montevideo, Academia Nacional de Medicina del Uruguay, 1989.

Pérez Montero, C.; “Los aledaños de Montevideo en 1811”. En: Junta Departamental de Montevideo; *La Revolución de 1811 en la Banda Oriental*, Montevideo, 1962.

Petit Muñoz, Eugenio; Cheroni, Alción; *Tablas cronológicas del gobierno departamental de Montevideo 1830-1966*, Montevideo, Junta Departamental de Montevideo, 1966.

Pollero, Raquel; *Historia demográfica de Montevideo y su campaña (1757-1860)*. Trabajo de Tesis para acceder al Título de Doctor en Ciencias Sociales. Universidad de la República-Facultad de Ciencias Sociales, 2013.

### **Bibliografía sobre la historia política y social del Uruguay**

Acevedo, Eduardo; *Anales Históricos del Uruguay*, 6 tomos, Montevideo, Casa Barreiro y Ramos, S.A., 1933.

Balbis, Jorge; *El Estado uruguayo ante la emergencia de la “cuestión social” (1890-1916)*. En: *Jornadas rioplatenses de historia comparada. El reformismo en contrapunto. Los procesos de modernización en el Río de la Plata (890-1930)*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana-Ediciones de la Banda Oriental, 1989.

Barrán, José Pedro; Nahum, Benjamín; *Historia rural del Uruguay moderno, 1851-1885*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1967.

-----*Historia rural del Uruguay moderno. Tomo V. La prosperidad frágil (1905-1914)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1977.

-----*Batlle, los estancieros y el Imperio británico. Tomo I. El Uruguay del Novecientos*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1979.

-----*Batlle, los estancieros y el Imperio británico. Tomo 2. Un diálogo difícil, 1903-1910*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1981.

-----*Batlle, los estancieros y el Imperio británico. Tomo 3. El nacimiento del batllismo*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986.

-----*Batlle, los estancieros y el Imperio británicos. Tomo 8. La derrota del batllismo 1916*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1987.

-----*Historia social de las revoluciones de 1897 y 1904*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1993.

-----*El problema nacional y el Estado: un marco histórico*. En: Barrán, J. P.; Nahum, B.; *Historia Política e Historia Económica*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2002.

Barrán, José Pedro; *Historia de la sensibilidad en el Uruguay*, 2 tomos, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1989, 1990.

-----*Medicina y sociedad en el Uruguay del Novecientos*, 3 tomos, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1992, 1993 y 1995.

Duffau, Nicolás; *Armar al bandido. Prensa, folletines y delincuentes en el Uruguay de la modernización: el caso de El Clinudo (1882-1886)*, Montevideo, Universidad de la República, 2014.

Gros Espiell, Héctor; *Las constituciones del Uruguay*, Madrid, Ediciones Cultura Hispánica, 1956.

Jacob, Raúl; *Consecuencias sociales del alambramiento (1872-1880)*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1969.

Jiménez de Aréchaga, Justino E.; *El Poder Ejecutivo y sus ministros*, tomo II, Montevideo, A. Barreiro y Ramos, Editor, 1913.

López Chirico, Selva; *Estado y fuerzas armadas en el Uruguay*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1985.

Mena Segarra, Enrique; *Aparicio Saravia, las últimas patriadas*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2004.

Moraes, María Inés; *Las transformaciones en el Uruguay de la segunda mitad del siglo XIX: una síntesis revisada*. En: Beretta Curi, Alcides (coordinador); *Agricultura y modernización 1840-1930*, Montevideo, Universidad de la República, 2012.

Oddone, Juan A.; *La formación del Uruguay moderno. La inmigración y el desarrollo económico-social*, Buenos Aires, Eudeba, 1966.

Panizza, Francisco; *Uruguay: Batllismo y después*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1990.

Pivel Devoto, Juan E.; *Historia de los partidos políticos en el Uruguay*, 2 tomos, Montevideo, Cámara de Representantes, 1994.

Pivel Devoto, Juan E.; Alcira Ranieri; *Historia de la República Oriental del Uruguay*, Montevideo, Medina, 1956.

Rama, Carlos; “La ‘cuestión social’”. En: Cuadernos de Marcha, *Montevideo entre dos siglos (1890-1914)*, Montevideo, nº 22, 1969.

Real de Azúa, Carlos; *La clase dirigente*, Montevideo, Editorial Nuestra Tierra, nº 34, 1969.

-----*El patriciado uruguayo*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1981.

-----*Partidos, política y poder en el Uruguay*, Montevideo, Universidad de la República-Facultad de Humanidades y Ciencias, 1988.

-----*Historia y política en el Uruguay*, Montevideo, Cal y Canto, 1997

Sala de Touron, Lucía; Alonso Eloy, Rosa; *El Uruguay comercial, pastoril y caudillesco*, 2 tomos, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1986, 1991.

Solari, Aldo; *Uruguay. Partidos políticos y sistema electoral*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1991.

Trochon, Yvette; *Las mercenarias del amor. Prostitución y modernidad en el Uruguay (1880-1932)*, Montevideo, Taurus, 2003.

-----*La trata de blancas en el Atlántico Sur. Argentina, Brasil y Uruguay (1880-1932)*, Montevideo, Taurus, 2006.

Vanger, Milton; *José Batlle y Ordóñez, 1915-1917. 'Humanizando el capitalismo'. Uruguay y el Colegiado*, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 2009.

Vidal, Daniel; *Florencio Sánchez y el anarquismo*, Montevideo, Biblioteca Nacional-Ediciones de la Banda Oriental, 2010.

Zubillaga, Carlos; Cayota, Mario; *Cristianos y cambio social en el Uruguay de la modernización (1896-1919)*, Montevideo, Centro Latinoamericano de Economía Humana-Ediciones de la Banda Oriental, 1988.

Zubillaga, C.; *El batllismo: una experiencia populista*. En: Balbis, Jorge y otros; *El primer batllismo. Cinco enfoques polémicos*, Montevideo-Centro Latinoamericano de Economía Humana-Ediciones de la Banda Oriental, 1985.

Zubillaga, C.; Balbis, J.; *Historia del movimiento sindical uruguayo*. 4 tomos, Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental, 1985, 1986, 1988, 1992.

### **Bibliografía sobre la policía, el delito, la justicia y el castigo**

Barreneche, Osvaldo; *Dentro de la Ley, Todo. La justicia criminal en Buenos Aires en la etapa formativa del sistema penal moderno en Argentina*, La Plata, Ediciones Al Margen, 2001.



Barreneche, O.; Bisso, Andrés (compiladores); *Ayer, hoy y mañana son contemporáneos. Tradiciones, leyes y proyectos en América Latina*, La Plata, EDULP, 2010.

Barreneche, O.; Oyhandy, Ángela (compiladores); *Leyes, justicias e instituciones de seguridad en la provincia de Buenos Aires (siglos XIX y XXI)*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2012.

Barriera, Darío (compilador); *Justicias y fronteras. Estudios sobre historia de la justicia en el Río de la Plata (siglos XVI-XIX)*, Murcia, Universidad de Murcia, Servicio de Publicaciones. Red Columnaria, 2009.

Barriera, Darío (coordinador); *La justicia y las formas de la autoridad. Organización política y justicia locales en territorios de frontera. El Río de la Plata, Córdoba, Cuyo y Tucumán, siglos XVIII y XIX*, Rosario, ISHIR CONICET-Red Columnaria, 2010.

Bayley, David; *The police and political development in Europe*. En: Tilly, Charles; *The formation of national states in western Europe*, New Jersey, Princeton University Press, 1975.

Ben Plotkin, Mariano; Zimmerman, Eduardo (compiladores); *Las prácticas del Estado. Política, sociedad y elites estatales en la Argentina del siglo XX*, Buenos Aires, Edhasa, 2012.

Bittner, Egon; *The functions of the police in modern society: a review of background factors, current practices, and possible role models*, New York, Jason Aronson, 1975.

Bretas, Marcos Luiz; *A Guerra das Ruas: Povo e Polícia na Cidade do Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, Archivo Nacional, 1997.

-----*Ordem na cidade. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930*, Rio de Janeiro, Rocco, 1997.

Broquetas, Magdalena; Bruno, Mauricio; “La fotografía al servicio de la vigilancia y el control social. 1870-1925”. En: Broquetas, Magdalena (coord.); *Fotografía en Uruguay. Historia y usos sociales. 1840-1930*. Montevideo, Centro de Fotografía (Intendencia de Montevideo), 2011.

Caimari, Lila; (compiladora); *La ley de los profanos. Delito, justicia y cultura en Buenos Aires (1870-1940)*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007.

-----*La ciudad y el crimen. Delito y vida cotidiana en Buenos Aires, 1880-1940*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2009.

-----*Apenas un delincuente. Crimen, castigo y cultura en la Argentina, 1880-1955*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

-----*Mientras la ciudad duerme. Pistoleros, policías y periodistas en Buenos Aires, 1920-1945*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2012.

-----*La vida en el archivo. Goces, tedios y desvíos en el oficio de la historia*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2017.

Campos, Ricardo; *Los fronterizos del delito. Las relaciones entre crimen y mala vida en España y Argentina a comienzos del siglo XX*. En: Miranda, Marisa; Girón Sierra, Álvaro (coordinadores); *Cuerpo, biopolítica y control social. América Latina y Europa en los siglos XIX y XX*, Barcelona, Siglo XXI, 2009.

Cárdenas Muñoz, Vania; *El orden gañán. Historia social de la policía, Valparaíso 1896-1920*, Concepción, Ediciones Escapate, 2013.

Carzolio, María Inés; Barrera, Darío (compiladores); *Política, Cultura, Religión. Del Antiguo Régimen a la formación de los Estados Nacionales*, Rosario, Prohistoria ediciones, 2005.

Casagrande, Agustín; *Los vagabundos y la justicia de Buenos Aires durante el período tardo colonial (1785-1810)*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de Historia del Derecho, 2013.

-----*Vagos, jueces y policías. Una historia de la disciplina Económica en Buenos Aires (1785-1829)*, Universidad Nacional de La Plata-Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, 2014. (Tesis de doctorado en Ciencias Sociales).

Castel, Robert; *La metamorfosis de la cuestión social. Una crónica del salariado*, Buenos Aires, Paidós, 1997.

Castel, Robert; *El orden psiquiátrico. La edad de oro del alienismo*, Madrid, Las Ediciones de la Piqueta, 1980.

Cecchi, Ana; *La timba como rito de pasaje. La narrativa del juego en la construcción de la modernidad porteña (Buenos Aires, 1900-1935)*, Buenos Aires, Teseo-Biblioteca Nacional, 2012.

Corva, María Angélica; *Construir el gobierno, afianzar la justicia. El Poder Judicial de la provincia de Buenos Aires (1853-1881)*, Rosario, Prohistoria, 2015.

Cosse, Isabella; Llobet, Valeria; Villalta, Carla y Carolina Zapiola, M<sup>a</sup> Carolina (editoras) en *Infancias: políticas y saberes en Argentina y Brasil. Siglos XIX y XX*, Buenos Aires, Teseo, 2011

Di Liscia, María Silvia; Bohoslavsky, Ernesto (editores); *Instituciones y formas de control social en América Latina, 1840-1940*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2005.

Donzelot, Jacques; *La policía de las familias*, Buenos Aires, Nueva Visión, 2008.

Emsley, Clive; *The english police: a political and social history*, Harlow and London, Longman, 1996.

Ferrer Machado, Francisco; *La policía: su ubicación en la evolución sociojurídica de la República O. del Uruguay*, Montevideo, Impr. García, 1980.

Ferrés, Carlos; *Época colonia. La administración de justicia en Montevideo*, Montevideo, Casa A. Barreiro y Ramos, 1944.

Fessler, Daniel; *Derecho penal y castigo en Uruguay (1878-1907)*, Montevideo, Universidad de la República, 2012.

-----“El Siglo de los niños”. En: Gómez Heguy, Carina; Fessler, Daniel (compiladores); *Sistema penal juvenil*, Montevideo, Centro de Investigaciones y Estudios Judiciales, 2008.

-----‘Las policías, en lo general, no sirven para maldita la cosa’. Delito y prensa en el Uruguay de la ‘modernización’. En: Morás, Luis Eduardo; *Nosotros y los Otros. Estudios sobre la seguridad en tiempos de exclusión y reclusión*, Montevideo, Centro de Investigaciones y Estudios Judiciales, 2009.

Foucault, Michel; *Historia de la locura en la época clásica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1990.

-----*Vigilar y castigar. Nacimiento de la prisión*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

-----*La vida de los hombres infames*, Buenos Aires, Editorial Altamira, 2008.

-----*Defender la sociedad*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2008.

-----*Seguridad, territorio, población*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2007.

Fradkin, Raúl O. (compilador); *El poder y la vara. Estudios sobre la justicia y la construcción del Estado en el Buenos Aires rural*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2007.

Fradkin, Raúl; *Justicia, policía y sociedad rural. Buenos Aires, 1780-1830*. En: Bonaudo, Marta; Reguera, Andrea y Zeberio, Blanca (coordinadoras); *Las escalas de la historia comparada. Dinámicas sociales, poderes políticos y sistemas jurídicos*, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 2008.

Galeano, Diego; *Escritores, detectives y archivistas. La cultura policial en Buenos Aires, 1821-1910*, Buenos Aires, Teseo, 2009.

Galeano, D.; Kaminsky, Gregorio (coordinadores); *Mirada (de) uniforme. Historia y crítica de la razón policial*, Buenos Aires, Teseo, 2011.

Galeano, D.; Bretas, M. L.; *Policías escritores, delitos impresos. Revistas policiales en América del Sur*, La Plata, Diego Antonio Galeano, 2016.

Garavaglia, Juan Carlos; “Paz, orden y trabajo en la campaña: la justicia rural y los Juzgados de Paz en Buenos Aires, 1830-1852”. En: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, nº 146, vol. 37, julio-setiembre 1997.

García Ferrari, Mercedes; *Ladrones conocidos / Sospechosos reservados. Identificación policial en Buenos Aires, 1880-1905*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010.

-----*Marcas de identidad. Juan Vucetich y el surgimiento trasnacional de la dactiloscopia (1888-1913)*, Rosarios, Prohistoria Ediciones, 2015.

Garland, David; *La cultura del control. Crimen y orden social en la sociedad contemporánea*, Barcelona, Gedisa, 2012.

-----*Castigo y sociedad moderna. Un estudio de teoría social*, México, Siglo XXI, 2010.

Gayol, Sandra; Kessler, Gabriel (compiladores); *Violencias, delitos y justicias en la Argentina*, Buenos Aires, Manantial-Universidad Nacional de General Sarmiento, 2002.

González Laurino, Carolina; Leopold, Sandra; López Gallego, Laura y Martinis, Pablo (coordinadores); *Sentidos del castigo. El debate uruguayo sobre la responsabilidad en la infracción adolescente*, Montevideo, Ediciones Trilce, 2013.

Guerrero, Omar; “Estudio introductorio”. En: Justi, Juan Enrique von; *Ciencia del Estado*, México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, A. C., 1996.

Holloway, Thomas; *Polícia no Rio de Janeiro. Repressão e resistência numa cidade do século XIX*, Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 1997.

Johnson, Lyman L.; *The problem of order in changing societies. Essays on crime and policing in Argentina and Uruguay*, Albuquerque, University of New Mexico Press, 1990.

Kessler, Gabriel; *El sentimiento de inseguridad. Sociología del temor al delito*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2009.

Larker José M.; *Criminalidad y control social en una provincia en construcción: Santa Fe, 1856-1895*, Rosario, Prohistoria, 2011.

L’Heuillet, Hélène; *Baja política, alta policía. Un enfoque histórico y filosófico de la policía*, Buenos Aires, Prometo Libros, 2010.

Lionetti, Lucía; Míguez, Daniel (compiladores); *Las infancias en la historia argentina. Intersecciones entre prácticas, discursos e instituciones (1890-1960)*, Rosario, Prohistoria Ediciones, 2010.

Mann, Michael; *Las fuentes del poder social, I y II*, Madrid, Alianza, 1997.

Mayo, Carlos; Mallo, Silvia y Barreneche, Osvaldo; “Plebe urbana y justicia colonial: las fuentes judiciales. Notas para su manejo metodológico”. En: *Estudios/Investigaciones. Frontera, sociedad y justicia coloniales*, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación-Universidad Nacional de La Plata, n° 1, 1989.

Monjardet, Dominique; *Lo que hace la policía. Sociología de la fuerza pública*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2010.

Morás, Luis Eduardo; “*Los hijos del Estado*”. *Fundación y crisis del modelo de protección-control de menores en Uruguay*, Montevideo, Departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales-Servicio Paz y Justicia Uruguay, 1992.

Neocleous, Mark; *La fabricación del orden social. Una teoría crítica sobre el poder de policía*, Buenos Aires, Prometeo Libros, 2010.

Nicoliello, Nelson; Vázquez Praderi, Luis A.; *Crónicas de la justicia en el Uruguay*, Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 1997.

Palacio, Juan Manuel; Candiotti, Magdalena (comps.); *Justicia, política y derechos en América Latina*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2007.

Palma Alvarado, Daniel (editor); *Delincuentes, policías y justicias. América Latina siglos XIX y XX*, Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2015

Pavarini, Massimo; *Control y dominación. Teorías criminológicas burguesas y proyecto hegemónico*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2010.

Poder Judicial. Suprema Corte de Justicia; *Centenario de la Suprema Corte de Justicia, 1907-2007*, Montevideo, Centro de Estudios Judiciales del Uruguay, 2007.

Piazzzi, Carolina A.; *Justicia criminal y cárceles en Rosario (segunda mitad del siglo XIX)*, Rosario, Prohistoria, 2011.

Rafart, Gabriel (compilador); *Historia social y política del delito en la Patagonia*, Neuquén, Ediciones EDUCO, 2010.

-----*Tiempo de violencia en la Patagonia. Bandidos, policías y jueces, 1890-1940*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2008.

*Reseña Histórica de la Policía de Montevideo*, Montevideo, s/e, 1944.

Rico, Alejandra; *Policías, soldados y vecinos. Las funciones policiales entre las reformas rivadavianas y la caída del régimen rosista*. Universidad Nacional de Luján. Tesis de maestría. 2008.

Ríos, Julio César; Talak, Ana María; *La niñez en los espacios urbanos (1890-1920)*. En: Devoto, Fernando; Madero, Marta; *Historia de la vida privada en la Argentina*, tomo 2, Buenos Aires, Taurus, 1999.

Rosemberg, André; *De chumbo e festim. Uma história da polícia paulista no final do Império*, Sao Paulo, Edusp, 2010.

Ruibal, Beatriz; *Ideología del control social. Buenos Aires 1880-1920*, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1993.

Sain, Marcelo F.; *La reforma policial en América Latina. Una mirada crítica desde el progresismo*, Buenos Aires, Prometeo libros, 2010.

-----*El Leviatán azul. Policía y política en la Argentina*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

Salessi, Jorge; *Médicos, maleantes y maricas. Higiene, criminología y homosexualidad en la construcción de la nación Argentina (Buenos Aires: 1871-1914)*, Rosario, Beatriz Viterbo Editora, 1995.

Salvatore, Ricardo; *Subalternos, derechos y justicia penal. Ensayos de historia social y cultural argentina 1829-1940*, Buenos Aires, Gedisa, 2010.

Salvatore, R.; Barreneche, O. (editores); *El delito y el orden en perspectiva histórica*, Rosario, Prohistoria ediciones, 2013.

Scarzanella, Eugenia; *Ni gringos ni indios. Inmigración, criminalidad y racismo en la Argentina 1890-1940*, Bernal, Universidad Nacional de Quilmes, 2003.

Sedeillan, Gisela; *La justicia penal en la provincia de Buenos Aires. Instituciones, prácticas y codificación del derecho (1877-1906)*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2012.

Schiera, Pierangelo; *Cameralismo*. En: Bobbio, Norberto; Matteucci, Nicola y Pasquino, Gianfranco; *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2007.

-----*Estado de policía*. En: Bobbio, N; Matteucci, N. y Paquino, G.; *Diccionario de política*, México, Siglo XXI, 2007.

Sirimarco, Mariana (Compiladora); *Estudiar la policía. La mirada de las ciencias sociales sobre la institución policial*, Buenos Aires, Teseo, 2010.

Sozzo, Máximo; *Inseguridad, prevención y policía*, Quito, Flacso, 2008.

-----*Historia de la cuestión criminal en la Argentina*, Buenos Aires, Ediciones del Puerto, 2009.

-----*Locura y crimen. Nacimiento de la intersección entre los dispositivos penal y psiquiátrico*, Buenos Aires, Ediciones Didot, 2015.

Suriano, Juan (compilador); *La cuestión social en Argentina 1870-1943*, Buenos Aires, Editorial La Colmena, 2004.

Szuchman, Mark; *Order, family and community in Buenos Aires, 1810-1860*, Stanford, Stanford University Press, 1988.

Vezzetti, Hugo; *La locura en la Argentina*, Buenos Aires, Folios Ediciones, 1983.

Vianna, Adriana; *El mal que se adivina. Policía y minoridad en Río de Janeiro, 1910-1920*, Buenos Aires, Ad-Hoc, 2007.

Victoria Rodríguez, José; *Evolución histórica de la policía uruguaya*, 3 tomos, Byblos Editorial, Montevideo, 2006, 2007 y 2008.

Waldmann, Peter; *El nacimiento de la policía moderna en la Alemania del siglo XIX y algunas conclusiones relacionadas con la América Latina de hoy*. En: Waldmann, P.; *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policía en América Latina*, Medellín, Biblioteca Jurídica Diké, 1996.

Yangilevich, Melina; *Estado y criminalidad en la frontera sur de Buenos Aires (1850-1880)*, Rosario, Prohistoria, 2012.

Zapiola, María Carolina; *Niños en las calles: imágenes literarias y representaciones en la Argentina del Centenario*. En: Gayol, Sandra; Madero, Marta; *Formas de Historia cultural*, Prometeo-UNGS, Buenos Aires, 2007.

Zimmerman, Eduardo; *Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina 1890-1916*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1995.

### **Bibliografía sobre otras ciudades y formas de sociabilidad**

Aliata, Fernando; *La ciudad regular. Arquitectura, programas e instituciones en el Buenos Aires posrevolucionario, 1821-1835*, Buenos Aires, Prometeo-Universidad Nacional de Quilmes, 2006.

-----“Cultura urbana y organización del territorio”. En: Goldman, Noemí (directora); *Nueva Historia Argentina. Revolución, república, confederación (1806-1852)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 2005.

Armus, Diego; *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*, Buenos Aires, Edhasa, 2007.

Benjamín, Walter; *El París de Baudelaire*, Buenos Aires, Eterna Cadencia, 2012.

-----*Libro de los pasajes*. Edición de Rolf Tiedemann, Madrid, Akal, 2005

Cecchi, Ana; *La timba como rito de pasaje. La narrativa del juego en la construcción de la modernidad porteña (Buenos Aires, 1900-1935)*, Buenos Aires, Teseo-Biblioteca Nacional, 2012.

Di Meglio, Gabriel; *¡Viva el bajo pueblo! La plebe urbana de Buenos Aires y la política entre la revolución de Mayo y el rosismo*, Buenos Aires, Prometeo, 2007.

Gayol, Sandra; *Sociabilidad en Buenos Aires. Hombres, honor y cafés, 1862-1910*, Buenos Aires, Ediciones del Signo, 2000.

González Bernaldo, Pilar; *Civilidad y política en los orígenes de la Nación Argentina. Las sociabilidades, 1829-1862*, Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, 2001.

Mayo, Carlos (dir.); *Pulperos y pulperías de Buenos Aires (1740-1830)*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2000.

-----*Juego, sociedad y Estado en Buenos Aires, 1730-1830*, La Plata, Ed. de la U.N.L.P., 1998.

-----*Vivir en la frontera. La casa, la dieta, la pulpería, la escuela (1770-1870)*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2000.

Williams, Raymond; *El campo y la ciudad*, Buenos Aires, Piados, 2001.

### **Artículos en revistas**

Albornoz, Martín; “El momento *Beastly*: la policía de Buenos Aires y la expulsión de extranjeros (1896-1904)”. En: *Astrolabio*, nº 17, 2016.

Barreneche, O.; “Las instituciones de seguridad y del castigo en Argentina y América Latina. Recorrido historiográfico, desafíos y propuestas de diálogo con la historia del derecho”. En: *Max Planck Institute for European Legal History. Research paper series*. No. 2015-04.

Barreneche, O.; Galeano, D.; “Notas sobre las reformas policiales en la Argentina, siglo XIX y XX”. En: *Cuadernos de Seguridad*. Consejo de Seguridad Interior. Ministerio de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos, nº 8, diciembre 2008.



Blackwelder, Julia; Johnson, Lyman; “Estadística criminal y acción policial en Buenos Aires, 1887-1914”. En: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Buenos Aires, abril-junio de 1984, vol. 24, n° 93.

Brunetti, Paulina; “La ‘mala vida’. Prensa, delito y criminología positivista a fines del siglo XIX y comienzos del XX”. En: *Marginalidades. Publicación del CIFYH*. Año V, número 4, marzo de 2007, Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad de Córdoba.

Campos, R.; “La clasificación de lo difuso: el concepto de ‘mala vida’ en la literatura criminológica de cambio de siglo”. En: *Journal of Spanish Cultural Studies*, vol. 10, n° 4, 2009.

Cansanello, Oreste Carlos; “Domiciliados y transeúntes en el proceso de formación estatal bonaerense (1820-1832)”. En: *Entrepasados*, n° 6, año IV, 1994.

Cárdenas Muñoz, V.; “Tras los pasos del ordenamiento policial: oscilaciones en torno a la violencia. Valparaíso 1896-1920”. En: *Revista Historia y Justicia*, n° 2, Santiago de Chile, abril de 2014.

Casal, Juan Manuel; “Gestión de la élite militar de Artillería en los comienzos de la modernización del ejército uruguayo (1885-1889)”. En: *Anuario del IEHS* 9, Tandil, 1994.

Cecchi, A.; “El juego en la ciudad: marco legal, poder municipal y accionar policial. Buenos Aires, 1891-1903”. En: *Revista Historia y Justicia*, Santiago de Chile, n° 6, abril 2016.

Dossiê História Cultural do Crime em *História. Questões & Debates*. Curitiba. Volumen 64. N. 01. Janeiro a Junho de 2016.

Dovio, Mariana Ángela.; “El caso de la ‘mala vida’ en la Revista de Criminología, Psiquiatría y Medicina Legal (1914-1927) en Buenos Aires”. En: *Revista de Historia del Derecho*. Sección Investigaciones. N° 43, INHIDE, Buenos Aires, enero-junio 2012.

Freidenraij, Claudia; “Intervenciones policiales sobre la infancia urbana. Ciudad de Buenos Aires, 1885-1920”. En: *Revista Historia y Justicia*, Santiago de Chile, n° 6, abril 2016.

Fessler, D.; “El Delito Con Rostro: Los comienzos de la identificación de delincuentes en Uruguay”. En: *Passagens. Revista Internacional de História Política e Cultura Jurídica*, vol. 7, núm. 1, enero-abril 2015, Universidade Federal Fluminense, Rio de Janeiro.

Galeano, D.; “En nombre de la seguridad: Lecturas sobre policía y formación estatal”. En: *Cuestiones de Sociología*, n°4, 2007.

-----“La ley de la policía: edictos y poder contravencional. Ciudad de Buenos Aires, siglo XIX”. En: *Revista Historia y Justicia*, Santiago de Chile, n° 6, abril de 2016.

-----“Entre cuenteros y otarios: historia transnacional de una estafa en América Latina, 1870-1930”. En: *HISTORIA* N° 49, julio-diciembre 2016.

-----“Genealogía del comisario: policía y orden urbano en Buenos Aires”. En: *Iberoamericana*, XVII, 64, 2017.

Garavaglia, Juan Carlos; “Paz, orden y trabajo en la campaña: la justicia rural y los juzgados de paz en Buenos Aires, 1830-1852”. En: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, julio-setiembre de 1997, vol. 37, n° 146.

García Ferrari, M.; “Una aproximación a las relaciones entre identificación y justicia en Argentina (1886-1933)”. En: *Estudios Sociales*, año XXV, n° 48, primer semestre de 2015.

Gayol, Sandra; “Entre lo deseable y lo posible. Perfil de la policía de Buenos Aires en la segunda mitad del siglo XIX”. En: *Estudios Sociales*, Año VI, n° 10, Santa Fe, 1° semestre de 1996.

Luque Azcona, Emilio; “Montevideo y sus reales obras de fortificación (1723-1810)”. En: *Anales del Instituto de Arte Americano e Investigaciones estéticas “Mario J. Buschiazzi”*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, n° 37-38, 2002-2004.

Maier, Julio; “Nacimiento y desarrollo de la policía institucional”. En: *Revista “Nueva Doctrina Penal”*, Buenos Aires, Ed. Del Puerto, t.1996/A.

Mann, Michael; “El poder autónomo del Estado: sus orígenes, mecanismos y resultados”. En: *Revista Académica de Relaciones Internacionales*, n° 5, noviembre de 2006, UAM-AEDRI.

Milliot, Vincent; “Mais qui Font les historiens de la police?”. En: *Métiers de Police. Être policier en Europe, XVIII-XX siècle*, PUR, Rennes, 2008.

Palacios Laval, Cristian; “Entre Bertillon y Vucetich: las tecnologías de identificación policial. Santiago de Chile, 1893-1924”. En: *Revista Historia y Justicia*, n° 1, Santiago de Chile, 2013.

Palma Alvarado, D.; “‘Una historia en verde’: las policías en Chile. Balance y sugerencias para la investigación”. En: *Revista Historia y Justicia*, n°2, abril de 2014, Santiago de Chile.

Romero Samper, Milagrosa; “Delito, Policía, Estado y sociedad. Tendencias actuales de la investigación y debate historiográfico”. En: *Cuadernos de Historia Moderna*, n° 9, Universidad Complutense, Madrid, 1988.

Ruibal, Beatriz; “El control social y la policía de Buenos Aires 1880-1920”. En: *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. E. Ravignani”*. Tercera Serie, núm.2, 1er. semestre 1990.

Zapiola, M<sup>a</sup> Carolina; “Los límites de la obligatoriedad escolar en Buenos Aires, 1884-1915”. En: *Cadernos de Pesquisa*, v. 39, n. 136, jan./abr. 2009.

Von Stecher, Pablo; “La simulación como estrategia en la lucha por la vida: el discurso de los políticos y criminólogos argentinos entre 1900 y 1910”. En: *Discurso, teoría y análisis*, n° 30, 2010.

## Ediciones digitales

Barriera, D.; “Justicias, jueces y culturas jurídicas en el siglo XIX rioplatense”. En: *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates 2010, Puesto en línea el 23 de marzo 2010. URL: <http://nuevomundo.revues.org/59252>.

Barry, Viviana; “Lecturas de policías. La Revista de Policía de la ciudad de Buenos Aires”. En: *Papeles de trabajo*. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín, Buenos Aires, año 2, n° 3, junio 2008.

Bohoslavsky, Ernesto; Caimari, Lila y Schettini, Cristiana (org.); *La policía en perspectiva histórica. Argentina y Brasil (del siglo XIX a la actualidad)*, CD-Rom, Buenos Aires, 2009.

Bretas, Marcos Luiz; Rosemberg, André; “A historia da polícia no Brasil: balanço e perspectiva”. En: *Topoi. Revista de História*, v.14, n° 26, jan/jul. 2013. Disponible en internet: [www.revistatopoi.org](http://www.revistatopoi.org). Consultado el 26 de junio de 2015.

*Cosecha Roja. Red de Periodistas Judiciales de Latinoamérica*. “¿Cómo pensar la policía desde la academia?”. Disponible en Internet: <http://cosecharoja.org/como-pensar-la-policia-desde-la-academia/>. Consultado el 17 de julio de 2015.

Dovio, M. A.; “El Instituto de Criminología y la ‘mala vida’ entre 1907 y 1913”, p. 96. En: *Anuario de la Escuela de Historia Virtual*. Año 4, n° 4, 2013. <http://publicaciones.ffyh.unc.edu.ar/index.php/anuariohistoria>. Consultado el 20 de enero de 2016.

García Ferrari, M.; Galeano, D.; “El bertillonage en el espacio Atlántico sudamericano”. En: *Criminocorpus, revue hypermédia. Histoire de la justice, des crimes et des peines*, dossier “Bertillon, bertillonage et pólíces d’identification”, disponible en <http://criminocorpus.revues.org/387>. Consultado el 19 de junio de 2015.

Rogers, Geraldine (editora); *La galería de ladrones de la Capital de José S. Álvarez, 1880-1887*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, 2009. Colección digital del Centro de Estudios de Teoría y Crítica Literaria. Disponible en Internet: <http://bibliotecaorbistertius.fahce.edu.ar>. Consultado el 19 de junio de 2015.

Sanjurjo Driollet, Inés; “Justicias inferiores y gobierno en espacios rioplatenses (s. XVIII y primera mitad del XIX). En *Nuevo Mundo Mundos Nuevos*, Debates 2015, Puesto en línea el 10 de marzo 2015. URL: <http://nuevomundo.revues.org/67849>.

### **Ponencias en Seminarios y Jornadas**

Barry, Viviana; “*Garantizar el orden*”. *La Revista de Policía de la ciudad de Buenos Aires, 1882-1883*. En: Primeras Jornadas Nacionales de Historia Social. 30, 31 de mayo y 1 de junio del 2007. La Falda-Córdoba. Mesa 7: Leyes, Justicia y Violencia.

Freidenraij, C.; *¿Quién educa a la niñez desviada? La formación de un cuerpo especializado en la reeducación de menores en Buenos Aires durante los años veinte y treinta*. En: XII Jornadas Interescuelas/Departamento de Historia; Bariloche, 28-31 de Octubre de 2009.

Vidal, Daniel; “*Intelectuales, periódicos y autoridad en el Centro Internacional de Estudios Sociales (Montevideo, 1897-1928)*”. Tercer encuentro del ciclo de seminarios de investigación *Prensa, literatura y política en las primeras décadas del siglo XX*, organizado por el grupo “Medios, cultura y política” del PRODIC, Montevideo, 18 de agosto de 2015.