

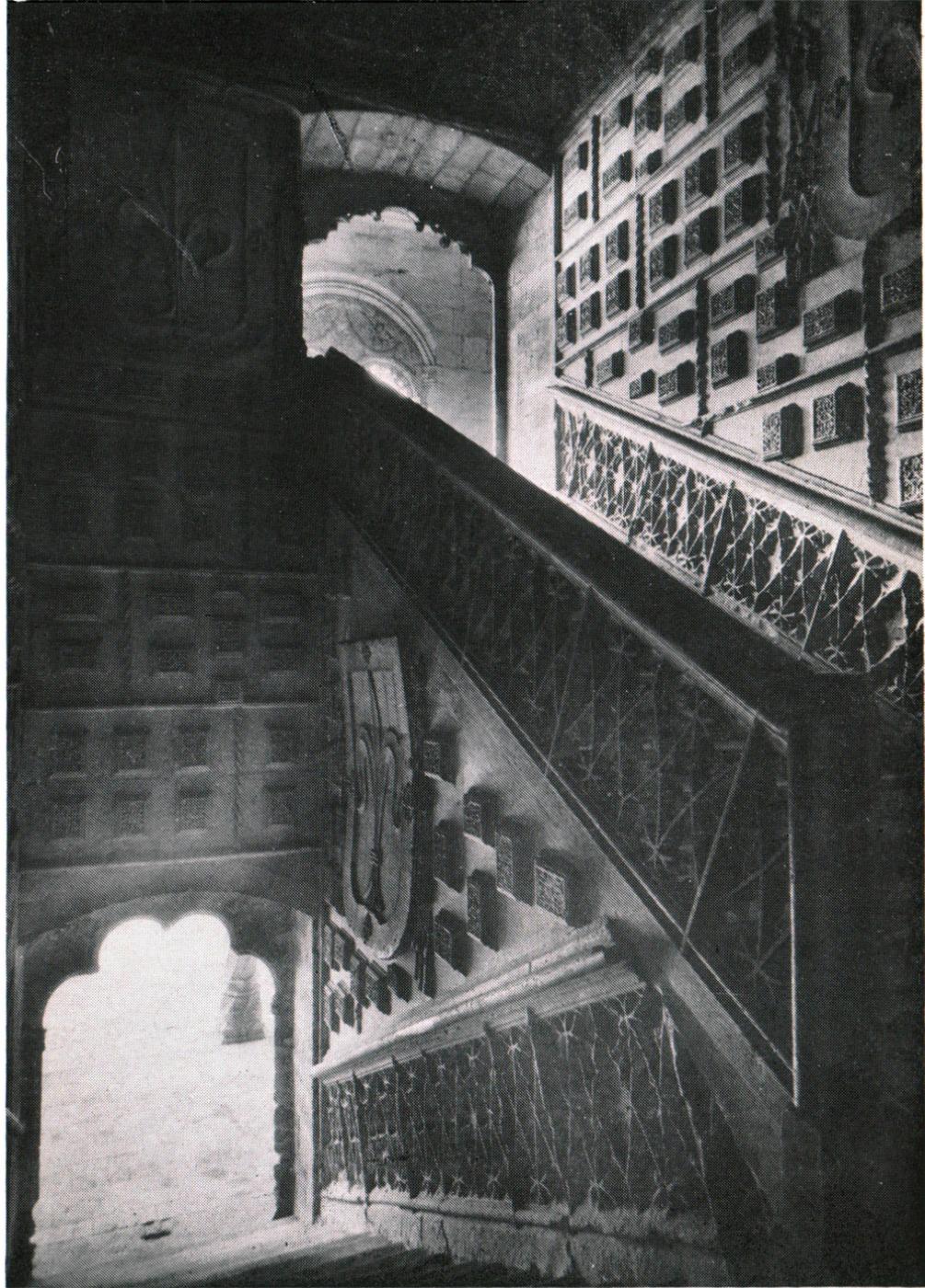
VI Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano

Valladolid - Diciembre de 1980

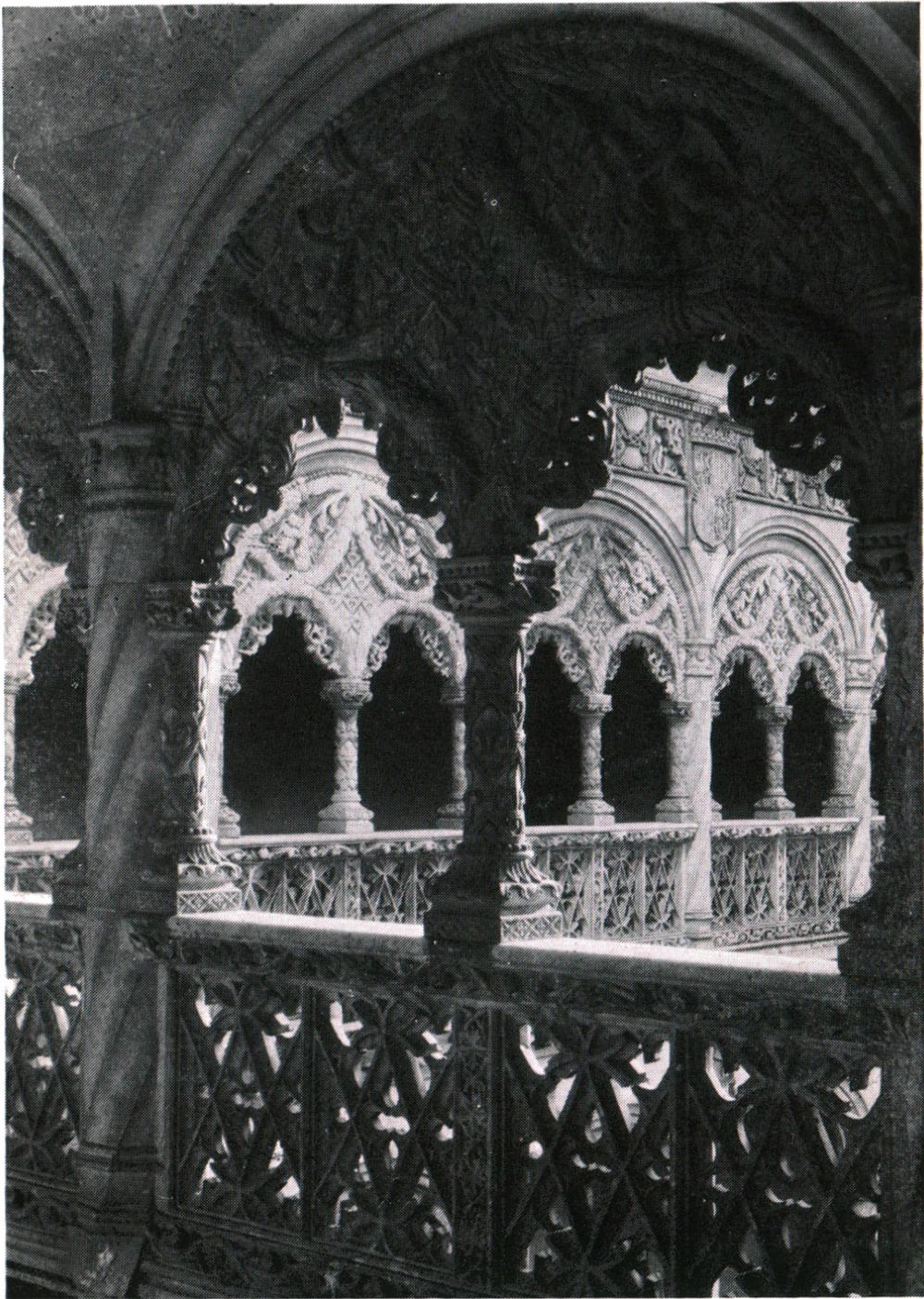
TRABAJO PRESENTADO AL MISMO



CASA-MUSEO DE COLON
VALLADOLID
1983



Escalera principal del Colegio de San Gregorio que da acceso al piso alto del actual Museo Nacional de Escultura. En la misma puede observarse la superposición del gótico, renacimiento y mudejar, que constituye uno de los mejores logros de convivencia estilística



Galería alta del patio principal del Colegio de San Gregorio de Valladolid, lugar de formación y residencia de destacadas personalidades como Melchor Cano, Luis de Granada, Francisco de Vitoria o Bartolomé de Las Casas

LOS BANDOS DE BUEN GOBIERNO DE BUENOS AIRES EN LA EPOCA HISPANICA

INTRODUCCION

LOS bandos de buen gobierno constituyen una de las más significativas expresiones del derecho indiano "criollo"¹. Dificiles de enmarcar en un ordenamiento renuente a encasillamientos sistemáticos, estimo, sin embargo, que pueden ser objeto de estudio separándolos de otros mandamientos gubernativos, como las ordenanzas y los bandos ordinarios.

En esta ocasión, me limito a los bandos promulgados por los gobernadores, intendentes y virreyes, relativos al ordenamiento de la ciudad de Buenos Aires, quedando así excluidos de este estudio aquellos que fueron dictados por esos mismos funcionarios para

¹ La denominación de derecho indiano "criollo" es de ALFONSO GARCIA-GALLO (*Problemas metodológicos de la historia del derecho indiano* en "Revista del Instituto de Historia del Derecho Ricardo Levene" (Buenos Aires), n.º 18 (1967), p. 31). Para la caracterización del mismo, véase idem., 30-34 y VICTOR TAU ANZOATEGUI, *¿Qué fue el Derecho Indiano?*, La Plata, 1979, pp. 15-17.

otras ciudades y villas, o aún para regular cuestiones atinentes a la campaña bonaerense. Estimo que tanto estos últimos, como los que dictaban en otras ciudades los alcaldes ordinarios y en la campaña los alcaldes de hermandad deben ser, en atención a la vastedad y complejidad de la materia, examinados por separado.

Para realizar el presente estudio he formado una serie de 24 bandos de buen gobierno, siguiendo un criterio que explicaré más adelante. Utilicé para ello principalmente dos colecciones de bandos de la segunda mitad del siglo XVIII: la de la Escribanía Mayor de Gobierno de Buenos Aires, actualmente en el Archivo General de la Nación, en su mayor parte constituida por documentos originales; y la más tardía e incompleta colección que formó el Regente Benito de la Mata Linares, actualmente en la Real Academia de la Historia, compuesta por copias manuscritas. En el apéndice ofrezco la nómina de los bandos utilizados en el curso del trabajo, indicando el repositorio donde se hallan ejemplares de los mismos y agregando el lugar de su publicación, en su caso. El orden numérico de esta nómina es usada en el trabajo para una más fácil identificación del bando que se cita.

Mi propósito es brindar un estudio de los bandos de buen gobierno en su conjunto. De ahí el interés por mostrar el proceso formativo, sus caracteres formales, contenido y vigencia a través del tiempo. No se hallará expuesto un análisis exhaustivo de cada bando, aunque naturalmente ello ha sido necesario hacerlo durante la etapa de elaboración del trabajo. Para aligerar esta exposición de una excesiva carga erudita, prescindo de mencionar en cada caso el capítulo del bando al que corresponde la norma mencionada, pues por tratarse de textos de poca extensión, quien se interese por ello podrá hallarla fácilmente.

Por último, debo señalar que he tropezado con las dificultades propias de quien penetra en el estudio del derecho indiano "criollo". La dispersión de las fuentes documentales y la escasez de las publicadas, determina que sea por ahora muy difícil, sino imposible, establecer comparaciones y verificar la influencia que estos textos "criollos" ejercieron más allá del ámbito local, o lo que es lo mismo, detectar el influjo que recibieron de otros bandos del mismo origen. Sin embargo, se puede suponer la existencia de un radio de influencia mayor, si tenemos en cuenta el traslado de los funcionarios reales y la gravitación que naturalmente ejercieron unas ciudades sobre otras.

CONCEPTO DEL BANDO DE BUEN GOBIERNO

PRECISIONES TERMINOLOGICAS

LOS bandos de buen gobierno tienen, a mi juicio, categoría propia como para ocuparse de ellos independientemente de los demás mandamientos gubernativos. La literatura jurídica de la época no es muy explícita al respecto, lo que se explica teniendo en cuenta sus inclinaciones menos sistemáticas que las actuales. Pero es indudable que los funcionarios y letrados, en la praxis, utilizaban esa denominación con un criterio bastante seguro, aunque en todo caso quedaba siempre un margen de imprecisión.

Esto se evidencia, por ejemplo, cuando, en la segunda mitad del siglo XVIII, al proyectarse en la Corte un interrogatorio informativo acerca de las ciudades y villas indianas, una de las preguntas destinadas a conocer el derecho vigente era ésta: "Que autos acordados y bandos de buen gobierno se han providenciado por las Audiencias, Virreyes, Presidentes y gobernadores remitiendo copia de ellos" ². Esto significa que no sólo se consideraban a estos bandos con categoría propia, sino que se los colocaba, junto con los autos acordados, en el lugar más prominente, como fuentes del derecho criollo.

El *bando de buen gobierno* era un mandamiento gubernativo dirigido a todos los vecinos y habitantes, que contenía un conjunto de disposiciones de carácter general y utilidad común, sobre diversas materias. No se solía utilizar esa denominación —aunque hay excepciones— para designar al bando ordinario que constara sólo de una norma, aunque esta fuese de las habitualmente contenidas en aquél. Tampoco se la usaba para las ordenanzas, que regulaban una sola materia. Se trata, en suma, de un concepto esquivo, gestado más que nada en la praxis.

Es conveniente hacer algunas precisiones terminológicas acerca del significado de los vocablos que componen la expresión *bandos de buen gobierno*. Como es sabido, la voz *bando* se refiere, a la forma de anunciar públicamente determinada medida, pero por extensión el vocablo fue también designando al mandato mismo. De

² Interrogatorio para adquirir con facilidad una exacta noticia de todas las Ciudades, Villas y Lugares de los Reinos e Islas de América... en Biblioteca de Palacio (Madrid), n.º 2834, Miscelánea de Ayala, t. XX, f. 288.

tal modo, la expresión *auto* o *auto general*, de mayor precisión técnica, fue paulatinamente abandonada por aquélla. No obstante, en nuestra serie de textos, encontraremos algunos de la época virreinal que llevan esa denominación menos utilizada.

Al analizar el vocablo *bando*, Andrés Cornejo decía en 1784 que “según la acepción más natural”, era “cierto mandato publicado con autoridad legítima, ya por voz de Pregonero, ya con la fijación de edictos en los parajes más públicos de la Ciudad, o Pueblo, bajo de alguna pena impuesta a los contraventores”³, con lo que el sentido antedicho parecía ya sólidamente afirmado.

En cuanto a la expresión *buen gobierno*, cabe distinguir una acepción amplia y otra restringida, aún cuando ambas aparecían estrechamente relacionadas. En el primer sentido, la expresión se empleaba para referirse, de modo general, al gobierno del Estado o del reino. Fue frecuentemente usada en importantes textos del gobierno indiano durante los tres siglos⁴, y lo mismo ocurrió en el Buenos Aires de la segunda mitad del XVIII⁵, época de la cual pro-

³ ANDRÉS CORNEJO, *Diccionario histórico y forense del Derecho Real de España*. Apéndice, t. II, Madrid, 1784, p. 102. Allí mismo se indican los posibles orígenes del vocablo. Véase también REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, *Diccionario de la lengua española...* t. I, Madrid, 1726, p. 545.

Sobre el origen y significado antiguo del término, puede verse también Desiderio Cavalca, *Il bando nella prassi e nella dottrina giuridica medievale*. Milano, 1978, pp. 17-22.

⁴ Así por ejemplo, éste era el sentido con que aparecía en la fórmula de juramento ante el Consejo de Indias prevista para los gobernadores, corregidores y alcaldes mayores, al decir: “...cumplireis los capítulos de buena gobernación y leyes del Reino, Cédulas y Provisiones de S. M. y las que están hechas y dadas, y se hicieren y dieran para el buen gobierno del Estado de las Indias...” (Instrucción del 10 de julio de 1530. Recopilación Indias, V, II, 7); o en el propio título del Cedulaario de Encinas, que reunía provisiones, cédulas, etc. “tocantes al buen gobierno de las Indias y administración de la justicia en ellas...” o en la denominación que se daba a la compilación del Virrey del Perú Marqués de Montesclaros en 1611: “Ordenanzas de S. M. para el buen gobierno y administración...”. Este uso de la expresión se mantuvo también en el siglo XVIII, como lo vemos en la recomendación que a los intendentes, corregidores y tenientes hacía el art. 16 de la Ordenanza de 1782 en el sentido de que tuvieran a la vista e hicieran particular estudio de “todas las Leyes de Indias que prescriben las más sabias y adaptables reglas para la administración de justicia y el buen gobierno de los Pueblos de aquellos mis Dominios...”

⁵ Así lo usaban por ejemplo, en 1750, el gobernador Andonaegui cuando decía en un bando ordinario que “conviene al Buen gobierno de esta ciudad y su comercio el que ninguna persona tenga ni abra tienda de mercancia sin licencia de este gobierno” (AGN, IX, 8,10.1, fs. 273-276); el virrey Cevallos en 1778, cuando al referirse a un asunto gubernativo, señalaba que no era “menos perjudicial al bien público, y buen gobierno...” (*Memoria de los Virreyes del Río de la Plata*. Noticia preliminar de SIGFRIDO A. RA-DAELLI, Buenos Aires, 1945, p. 12); y el Síndico Procurador General de la ciudad en 1781 al requerir “testimonio de los bandos publicados sobre algunos asuntos del bien

ceden la mayor parte de los bandos que integran nuestra serie. La aceptación restringida, en cambio —que es la utilizada en este trabajo—, hacía consistir el *buen gobierno* en un conjunto de medidas determinadas. Un autor de fines del XVIII, englobándolos bajo la denominación común de “Policía y buen gobierno” los enumeraba del siguiente modo: “los reglamentos de barrer y regar las calles, cerrar las puertas de las casas de noche y llevar luz a determinadas horas, no correr por lo interior de las poblaciones a caballo, ni en carruajes, para evitar las desgracias que ocasionan estos excesos, sujetarse a las posturas de los comestibles y bebidas, no verter agua, guardar en las fondas, cafés, tabernas y casas públicas de juego aquellas reglas establecidas por el gobierno, y otras de esta especie, que contribuyen a la quietud de los Pueblos, comodidad de las calles, hermosura y conservación de arboledas, caminos, fuentes públicas y paseos”⁶. Esta enumeración casuística, muy propia de la mentalidad de la época, que el autor posiblemente extrajo de algún bando que tuvo a la vista, es un reflejo bastante fiel del contenido de nuestros bandos de buen gobierno, como veremos más adelante.

Es decir, que nos encontramos con una acepción coetánea de la anterior, y relacionada con ella, pero distinta, sin que nos sea dable poder fijarla conceptualmente de modo preciso en la literatura jurídica de la época, en razón del escaso interés que ésta demostraba por las definiciones abstractas.

De tal modo, y aunque se perciba la existencia de una creencia generalizada acerca de lo que se entendía por bandos de buen gobierno, apenas se penetra en la casuística se advierte la dificultad de clasificarlos. Cuando el mandamiento llevaba en su propio texto aquella denominación el problema naturalmente no existe. En otros casos, la misma no aparecía en el documento. Cuando hay testimonios contemporáneos que le aplicaban aquella denominación, la dificultad también cesa. Pero el problema mayor reside cuando nos encontramos ante bandos generales que, guardando las características propias de los de “buen gobierno”, no tienen, sin embargo,

público y buen gobierno” (ARCHIVO GENERAL DE LA NACION, *Acuerdos del extinguido Cabildo de Buenos Aires*, serie 3a., t. VI, Buenos Aires, 1929, p. 620-621).

En el mismo sentido general, los gobernadores Ortiz de Rozas y Andonaegui denominaban “providencias de buen gobierno” a ciertas medidas gubernativas que habían adoptado (AGN, IX, 19.2.2, fs. 263-264 y 443-444).

⁶ FELIX COLON DE LARRIATEGUI, *Juzgados militares de España y las Indias*, 2a. edición. Madrid, 1797, t. I, pp. 84-85.

el apoyo documental —conocido al menos— que afirmen esa condición.

La serie de bandos formada para elaborar este trabajo contiene autos de esas diversas especies. Implica ello la adopción de un criterio amplio, y al mismo tiempo la posibilidad de aumentar o disminuir el número de los textos según sea más o menos rígido el criterio que presida la selección de los mandamientos. Además, puede ser impugnada la decisión de incluir o excluir determinados bandos. Sin embargo, pese a esta relativa inseguridad en la base documental del presente trabajo, considero que ello no hará mella sustancial en las conclusiones que puedan obtenerse de su estudio. He creído con todo conveniente, agregar en la nómina que se transcribe en el apéndice, aquellas referencias necesarias a la condición de cada bando. En todo caso, he excluído a aquellos que contienen una sola norma, o tratan únicamente una materia.

CARACTER POPULAR

ESTOS bandos de buen gobierno, destinados a regir en la ciudad de Buenos Aires —y eventualmente en algunas otras—, fueron dictados por los máximos funcionarios reales residentes en ella, de modo tal que nos ofrecen un estrecho contacto con el medio en que se iban a aplicar, con independencia del acierto o no de sus determinaciones. Cabe pues colocar a estas normas en las antípodas del derecho indiano de origen peninsular, en el cual los mandatos eran expedidos por el Consejo de Indias en base a la información conocida y a la petición formulada, sin posibilidad de contar con una impresión personal directa sobre la realidad acerca de la cual se legislaba. Esta oposición que se daba en el modo de formular las normas, no llegaba a alterar el espíritu y orientación común de todo el derecho indiano.

Estos bandos constituían el nivel más popular del ordenamiento jurídico, tanto porque se aplicaba a todos los grupos sociales —frecuentemente esos documentos se encargaban de decirlo—, como porque efectivamenet el conocimiento de sus normas llegaba a los distintos estratos de la sociedad.

En efecto, mientras el acceso a la lectura y comprensión de los textos legislativos, como las Partidas o las Recopilaciones, quedaba reservada —por obvias razones de nivel cultural y capacidad intelec-

tual— a los letrados, y algunos funcionarios y vecinos, en cambio las normas contenidas en los bandos eran accesibles a todos los habitantes. A ello ayudaban la reducida extensión del texto, la formulación sencilla de sus disposiciones y el tratamiento de pocas y cotidianas situaciones de la pequeña comunidad. Por otra parte al procederse a su publicación se lo hacía dando lectura a su contenido y fijando el texto escrito en determinados parajes públicos. Este acto, revestido de cierta solemnidad, debía constituir un motivo de expectativa y comentario público, en una sociedad poco habituada a las novedades, lo que afirmaba el conocimiento de esas normas.

Para la mayoría de la población, analfabeta, estos bandos fueron posiblemente las normas jurídicas que más pudieron influir sobre su conducta. A ello cabe agregar la frecuente reiteración de algunas de sus normas y el valor recordatorio que tenía la aplicación de las penas a los infractores, sobre todo cuando eran públicas y ejemplificadoras. De tal modo, no parece impropio, considerar a estos bandos de buen gobierno —junto, desde luego, con otros bandos ordinarios— como un derecho de aplicación popular.

El conocimiento de esas normas encontraba también otras vías que lo facilitaban. Un buen ejemplo de ello son las licencias impresas que el pulpero debía fijar en una tablilla colocada a uno de los lados del mostrador. Se trataba de un despacho impreso, con encabezamiento solemne, suscripto por el virrey. El que tengo a la vista es un formulario a rellenar de la época de Arredondo, es decir, de 1790 en adelante⁷. En dicho despacho se instaba a observar “los bandos promulgados” y se agregaban unas disposiciones cuyo cumplimiento se exigía al dueño de la pulpería, pero que al tener la obligación de exhibirlas permanentemente también se dirigían en forma indirecta al público en general.

Las normas allí contenidas eran, en su casi totalidad, las mismas que vemos aparecer más frecuentemente en los bandos de buen gobierno: persecución de los vagos y mal entretenidos; prohibición de abrigar o favorecer a los hijos de familia fugitivos de sus padres, y a los esclavos huídos de sus amos; prohibición de consentir “juntas de gentes, guitarras, juegos de naipes”, prohibición de dar fiado a hijos de familia, criados o esclavos; cierre de la pulpería a determinada hora.

⁷ Archivo General de la Nación, Buenos Aires (en adelante: AGN) IX, 20.10.2.

Se añadía una norma no usual en aquellos mandamientos generales, tal era la de que el pulpero no podía vender los comestibles ni demás efectos a un precio inmoderado, sino que debía atenerse a los corrientes. Como vemos, este despacho constituía un brevísimo código de derecho popular, si tenemos en cuenta el importante papel que cumplían esos establecimientos como centros de reunión y esparcimiento para ciertos núcleos sociales.

EL PROCESO FORMATIVO: FUENTES Y MODELOS

GENERALIDADES

EN este apartado, haremos una breve revista de cada uno de los bandos, analizando especialmente las fuentes utilizadas así como su influjo posterior, sin descuidar las circunstancias que le dieron origen.

Quien recorra la nómina de los bandos utilizados para este trabajo, ha de quedar con la impresión de que los gobernadores rioplatenses no ejercieron con frecuencia la facultad de dictarlos durante los siglos XVII y primera mitad del XVIII, o si lo hicieron, sus mandamientos no han llegado hasta nosotros ni fueron conocidos, según parece, en la Escribanía Mayor de Gobierno en la segunda mitad del XVIII.

De los bandos de esa primera época sólo incluyo dos, correspondiendo uno a la gobernación de Pedro Esteban Dávila, en 1636-1637, y el otro a la de José Bermúdez de Castro en 1715. Hay otros conocidos, pero no tienen, a mi juicio, las características exigidas para integrar esta serie, aún cuando fueron muy importantes desde el punto de vista legislativo general, como las ordenanzas del gobernador Hernandarias sobre tratamiento de los indios, en 1603⁸; o los autos de buen gobierno de Bruno Mauricio de Zavala, expedidos con relación a la ciudad de Santa Fe⁹.

⁸ JUAN CARLOS GARCIA SANTILLAN, *Legislación sobre indios del Río de la Plata en el siglo XVI*, Madrid, 1928, p. 376-388.

⁹ *Autos de buen gobierno de Bruno Mauricio de Zavala (1729-1730)* en "Boletín del Archivo General de la Provincia", (Santa Fe), pp. 23-36.

Se puede señalar algunas hipótesis para explicar aquellos vacíos. En primer lugar, la importante labor legislativa —a través de ordenanzas generales o particulares— desempeñada por el Cabildo en el ordenamiento de la vida urbana, por lo menos hasta el siglo XVIII. En segundo término, la probable existencia de una regulación consuetudinaria, naturalmente perdida al no ser recogida por escrito. Por último, siempre dentro del terreno hipotético, no cabe descartar la posibilidad de una pérdida o extravío —definitivo o no— de los documentos. El conocimiento de las series de bando de buen gobierno de otras ciudades indianas y su comparación con las ordenanzas capitulares, tal vez contribuya a aclarar esta situación ¹⁰.

Como resultado de ello, casi todos los bandos reunidos a partir de 1744, pertenecen a una época relativamente tardía del régimen indiano, que empero coincide con el período del gran crecimiento urbano bonaerense ¹¹, con la declinación de la autoridad de los cabildos y con las medidas de fomento y arreglo de las ciudades que pregonaba la Ilustración. Ello explica, por cierto, la necesidad de que los funcionarios reales dictaran una cada vez más frecuente y minuciosa reglamentación de la vida urbana. A partir de entonces es dable establecer una continuidad en la serie de los bandos promulgados, sin que se adviertan nuevos vacíos.

¹⁰ La regulación de los asuntos urbanos se hacía tanto por los funcionarios reales como por los ayuntamientos, sin que sea posible establecer una racional distinción en lo que le competía a cada uno, y menos aún determinar la cuestión con un carácter general válido para todo tiempo y lugar.

Así, por ejemplo, las ordenanzas del Cabildo de Buenos Aires, aprobadas por el rey en 1695, se ocupaban de lo relativo a la composición y funcionamiento del cuerpo, sin regular propiamente los demás aspectos del ordenamiento urbano (*Estatutos y Ordenanzas de la ciudad de la Santísima Trinidad Puerto Santa María de Buenos Aires*. Edición facsimilar, Buenos Aires, 1939).

Sobre las ordenanzas capitulares en este sentido, véase en general FRANCISCO DOMINGUEZ COMPAÑY, *Ordenanzas municipales hispanoamericanas* en "Revista de Historia de América" (México), n.º 86 (1978), p. 9-60. Con relación a los cabildos argentinos y especialmente el de Buenos Aires, puede verse RICARDO ZORRAQUIN BECU, *La organización política argentina en el período hispano*, Buenos Aires, 1959, p. 309 y siguientes.

Con relación al tema tratado, es interesante apuntar que ZORRAQUIN BECU, sin mencionar a los autos de buen gobierno, sostiene que las facultades legislativas de los gobernadores, ampliamente ejercidas durante el siglo XVI, quedaron suspendidas largo tiempo hasta que reaparecieron al imponerse las reformas borbónicas en la segunda mitad del XVIII, lo que coincidiría con el vacío antes expresado. *El gobernador en el derecho indiano* en "Revista de Historia del Derecho" (Buenos Aires), n.º 1 (1973), p. 262-263.

¹¹ R. DE LAFUENTE MACHAIN, *Buenos Aires en el siglo XVIII*, Buenos Aires, 1946, y JOSE TORRE REVELLO, *La sociedad colonial. Buenos Aires entre los siglos XVI y XIX*. Buenos Aires, 1970.

De los 24 bandos reunidos, 11 fueron promulgados por gobernadores, intendentes y virreyes al hacerse cargo de sus funciones. Sólo dos de ellos aludían expresamente a esta circunstancia, pero en los restantes su sanción se dio en una fecha bastante próxima a la de posesión del alto empleo. Esta modalidad no fue, sin embargo observada por la mayoría de los funcionarios. Bastará, como ejemplo precisar que de los once virreyes rioplatenses, sólo cuatro dictaron este tipo de bandos inaugurales.

Estos bandos de iniciación en el mando ofrecen alguna semejanza entre sí, lo que permite suponer la existencia de una cierta preferencia de los nuevos gobernantes por tenerlos en cuenta en el momento de elaborar su propio mandamiento. De manera muy esquemática, se puede afirmar que para el período anterior a 1770 el modelo utilizado fue, indiscutiblemente, el Bando de 1745 del gobernador Andonaegui (n.º 4); para los años posteriores, el Bando de mayor aplicación fue, tal vez, el del gobernador Vértiz de 1770 (n.º 12); y desde 1790 en adelante, los autos expedidos por los virreyes Arredondo (n.º 19), marqués de Avilés en 1799 (n.º 21) y marqués de Sobremonte en 1804 (n.º 22), fueron los más utilizados y sirvieron, en fin, de modelo común al último bando, el promulgado por el virrey Hidalgo de Cisneros en 1809 (n.º 24).

Pero aún cuando hubiese semejanzas o materias comunes en los bandos inaugurales, no es conveniente establecer una rígida separación entre éstos y los restantes bandos de buen gobierno, pues se advierte que unos y otros también se combinaban e influían recíprocamente. De tal modo, al exponer el proceso formativo de todos ellos no sólo hay que atender al significado de cada uno en particular, sino a su integración dentro de la vasta serie.

Por último, cabe señalar como características de este conjunto de normas, de creciente complejidad, las siguientes: a) los bandos no se derogaban unos a otros, sino se acumulaban; b) las normas contenidas en ellos se reiteraban con frecuencia; c) las fuentes inspiradoras no sólo provenían de los bandos de buen gobierno, sino de los otros bandos particulares; d) las normas de los autos de buen gobierno, a su vez, fueron reiteradas, algunas veces por bandos singulares; e) los sucesivos bandos atendían tanto a las situaciones ya reguladas, como a las nuevas, e incluso las excepcionales del momento.

NUESTRA serie empieza con el "Cuaderno de bandos de buen gobierno", del gobernador Pedro Esteban Dávila. Se trata, en rigor, de una colección de treinta bandos particulares dictados en los años 1636 y 1637 por dicho gobernador y encabezados por dos del gobernador Martín Negrón, de 1610 y 1611 (n.º 1). Como se advierte, no es propiamente un bando de buen gobierno en los términos que lo hemos caracterizado. Pero me he inclinado a incorporarlo a esta serie, en razón de que aquella denominación proviene ya del propio siglo XVII y fue ratificada en la siguiente centuria.

Las materias reguladas en estos bandos eran propias de los de "buen gobierno". Muchas de sus reglas fueron recogidas, no de manera fiel, en los mandamientos que se promulgaron en la centuria siguiente. Así, entre otras, había disposiciones destinadas a controlar el movimiento de los forasteros, los navíos y las carretas; a prevenir el hurto de ganado y caballos; a mantener el abasto de la ciudad, especialmente el trigo y la harina; a cuidar el aseo y limpieza de las calles; a evitar el contrabando de mercaderías, y a defender el puerto y la ciudad de sus enemigos.

El hecho de que durante los 75 años siguientes no se hayan dictado —o al menos no se conozcan— autos generales o análogos cuadernos de bandos, abre un interrogante: ¿Fue este "Cuaderno" aplicado por los gobernantes y magistrados durante este período? A favor de una contestación afirmativa nos inclinaría la conservación del "Cuaderno" en la Escribanía Mayor de Gobierno, pero esto es, por cierto, insuficiente para sostener su aplicación, mientras no aparezcan otros testimonios. Por otra parte, es muy difícil establecer a ciencia cierta, la influencia que el "Cuaderno" pudo tener en la redacción de los bandos dieciochescos. No es suficiente para una respuesta afirmativa, el simple hecho de que hubiera una semejanza en las materias incluídas en unos y otros.

Don Joseph Bermúdez de Castro se hizo cargo del gobierno interino de las provincias rioplatenses el 14 de diciembre de 1714, y el 15 de enero siguiente dictó un bando general (n.º 2). Su gobierno fue corto, pues cesó en el cargo el 23 de mayo. El auto tenía, pues, el carácter de inaugural y era extensivo a todas las ciudades de la jurisdicción y a la campaña, conforme surge de sus cláusulas introductoria y final.

La fecha del bando es significativa si tenemos en cuenta que un contemporáneo encontraba por entonces —más concretamente en 1716— las raíces de una nueva etapa en la vida urbana de Buenos Aires con motivo de la incorporación a ella de un creciente número de artesanos y oficiales mecánicos extranjeros, especialmente ingleses y portugueses ¹².

A través de los veinte capítulos del bando se aprecia una interesante regulación de diversas materias. Algunas de ellas, como la prohibición de llevar armas y de correr a caballo por las calles, la expulsión de los vagabundos y holgazanes, el horario de cierre de las pulperías, se repitieron en muchos bandos posteriores. También fueron recogidas en otros mandamientos, aunque con menor frecuencia, las prohibiciones de pronunciar palabras deshonestas, de disfrazarse o vestir hábito ajeno a su condición; de comprar objetos o mercaderías a los esclavos, ni criados y de vender vino y aguardiente a los indios pampas. Del mismo modo la prescripción acerca del conchavo obligatorio de los indios, mestizos y negros y mulatos libres. Por último, también se hallan en este bando preceptos que no fueron recogidos luego en otros de su clase, como las prohibiciones de jurar y blasfemar el nombre de Dios, la Virgen María o los santos, de vender al fiado a los criados del gobernador y a las justicias; la obligación de refrendar y concertar las pesas y medidas ante el fiel ejecutor; o el castigo de los amancebamientos, y de los alcahuetes y hechiceros.

El bando de Bermúdez de Castro no mencionaba otros mandamientos precedentes. Rezumaba sí sumisión a las leyes reales, en términos genéricos, cuya observación y cumplimiento motivaba el dictado del documento, y a las “leyes de estos reinos”, a las que repetidamente se remitía para el castigo de los hechos ilícitos previstos.

LOS BANDOS DE LOS GOBERNADORES A PARTIR DE 1744

EL bando del gobernador Domingo Ortiz de Rozas, del 7 de julio de 1744 (n.º 3), inicia este período. No se denomina “de buen gobierno”, pero constituye un interesante, aunque modesto, precedente, de los que se dictarían tras él. Constaba sólo de tres

¹² VICTOR TAU ANZOATEGUI, *Una defensa de los extranjeros en el Buenos Aires de 1743* en ACADEMIA NACIONAL DE LA HISTORIA, *VI Congreso Internacional de Historia de América*, Buenos Aires (en prensa).

prescripciones: la prohibición de entrar o salir de noche de la ciudad carretas o carretones cargados; la de andar de noche a caballo por las calles y por último reiteraba la expulsión de los extranjeros. El gobernador Ortiz de Rozas, en su corto período de gobierno de poco más de tres años dictó numerosos bandos particulares, en los que fue regulando distintas materias que luego se incorporarían a los autos generales. Con él, se puede decir, se inició un período de intensa actividad legislativa de los gobernadores rioplatenses, al menos por lo que ha quedado registrado en los archivos.

Aun cuando estos bandos no fueron generales y por lo tanto no figuran como de "buen gobierno", conviene recordar algunos de ellos por la vinculación que sus prescripciones tendrían luego con los de la serie que analizamos. Así tenemos los bandos sobre: el destino de animales muertos y ropas de difuntos (3 de julio de 1742); la prohibición de andar de noche a la carrera en caballo por la ciudad (15 de septiembre de 1742); la recluta de operarios para recoger el trigo de las chacras en la época de cosecha (2 de enero de 1743); la expulsión de portugueses y demás extranjeros solteros de la ciudad y su jurisdicción (5 de abril de 1743); la iluminación de noche con faroles en las tiendas y pulperías (23 de marzo de 1744); la prohibición de trato mercantil con los indios pacíficos que llegaban a las proximidades de la ciudad (10 de julio de 1744); los deberes de los vecinos y forasteros en la defensa de la ciudad (26 de septiembre de 1744); y la prohibición de andar con armas vedadas (17 de julio de 1745)¹³.

Los capítulos del bando general de 1745, dictado por el gobernador José de Andonaegui (núm. 4), provenían, en su mayoría, de los mencionados bandos singulares de su antecesor y del general dictado el año anterior (núm. 3). Acaso también pueda haber influencias de otros mandamientos, como el de Bermúdez de Castro.

Este bando de Andonaegui fue promulgado el 6 de diciembre de 1745, pocos días después de asumir el mando. No era, como se ha visto, original en su articulado, pero alcanzó una gran importancia por haberse constituido en el punto de partida de una larga serie de bandos extensos e inaugurales y en el principal modelo para la redacción de los futuros mandamientos de esta clase durante el cuarto de siglo siguiente.

¹³ AGN, IX 8.10.1, fs. 7-70.

La llegada de Andonaegui al gobierno coincidió con una nueva etapa en el crecimiento de la ciudad, y ello se refleja no sólo en este bando general, sino en la actividad legislativa que desempeñó durante su largo gobierno, de cerca de once años, hasta noviembre de 1756. Se ocupó así, por medio de bandos particulares, de dictar nuevas medidas acerca del ordenamiento urbano. Como ejemplo, pueden mencionarse: la prohibición del juego de naipes en las tiendas, tendenjones y pulperías (17 de marzo de 1746); la expulsión de los vagabundos de la jurisdicción (22 de junio de 1746); la regulación del tráfico de las carretas en la ciudad (21 de noviembre de 1746); la obligación de los vecinos de construir en el frente de sus casas una calzada de ladrillo o piedra de una vara (12 de mayo de 1747), y de arreglar los pantanos y pozos de las calles (11 de septiembre de 1753); la prohibición de comprar objeto alguno a indio, negro, mulato, forastero o persona sospechosa (17 de julio de 1747); la obligación de los pulperos y tenderos de pedir licencia antes de abrir sus negocios (16 de enero de 1750)¹⁴. Además, por otros bandos reiteró disposiciones ya promulgadas durante el gobierno de Ortiz de Rozas.

A todo ello cabe agregar el bando general que promulgó, en tres capítulos, el 8 de agosto de 1747 (núm. 5). Dispuso en dicho mandamiento que los dueños de casas y cuartos de alquiler dieran cuenta de los forasteros que recibían; que desde la hora de la oración ninguna persona anduviese con armas vedadas; y que de noche no se cabalgara, salvo determinadas excepciones.

Dentro de este mismo período gubernativo podemos incluir al bando general expedido por el teniente del rey, don Alonso de la Vega, en 1755, cuando se desempeñaba como gobernador interino (número 6). En su mayor parte, contenía normas nuevas referidas a la limpieza de las calles y al ordenamiento del tráfico. Algunas de sus disposiciones fueron, a su vez, recogidas en posteriores bandos generales, como las prohibiciones de arrojar basuras en las calles, atar a los caballos en las puertas de las tiendas, hacer barro en las calles para la construcción de obras, y matar el ganado en el bajo del Río; y la obligación de los vecinos de componer las calles.

Pocos días después de su arribo, el 18 de noviembre de 1756, dictó don Pedro de Cevallos su bando inaugural como gobernador

¹⁴ *Idem.*, fs. 91-273; y IX 8.10.2, fs. 30.

y capitán general de las provincias rioplatenses (núm. 7). Constaba de ocho capítulos y, salvo el segundo, los demás reproducían, con pequeñas variantes, el bando de Andonaegui de 1745.

El propio Cevallos promulgó en 1766 dos bandos generales. El primero lo dio el 17 de marzo sobre limpieza y ordenamiento del tráfico (núm. 8). Casi todas las normas se inspiraban en las del bando de 1755, del teniente del rey De la Vega. Alguna otra reconocía antecedentes en bandos individuales de Andonaegui y De la Vega. Una novedad la constituía el establecimiento de penas generales y no específicas para cada infracción.

En cambio, el otro bando expedido por Cevallos el 6 de mayo (número 9) constituía un interesante mosaico de normas antiguas y nuevas. Su principal objetivo —según lo expresado en la cláusula introductoria— era ocuparse de la composición de las calles, pero también aludía a “otros asuntos convenientes al buen gobierno”, agregando que hasta el momento habían sido infructuosas las medidas contenidas en los repetidos bandos generales. Disponía la construcción de una vereda de ladrillo o piedra, cuyo antecedente podemos encontrar en un bando particular de Andonaegui de 1747 y en otro de don Diego de Salas, como gobernador interino, del 21 de marzo de 1763¹⁵. Desarrollaba, a su vez, el criterio de que los vecinos compusiesen las calles, ya previsto en un auto de Andonaegui de 1753 y en el bando general de De la Vega de 1755. En lo relativo a la limpieza, reiteraba seis capítulos del mandamiento que el mismo había dictado dos meses atrás, introduciendo alguna variante. También recogía algunos preceptos de otros bandos, ya generales o particulares. Por último, incluía algunos capítulos novedosos.

Durante el largo gobierno de Cevallos, que duró cerca de diez años, desempeñó en algunas oportunidades interinamente el cargo de gobernador don Diego de Salas. El 14 de abril de 1763 expidió un bando de poca extensión en el que reunió tres normas, sustancialmente ya conocidas: la prohibición de usar armas vedadas, de comprar a los esclavos, criados e hijos de familia objetos mal habidos y de vender armas, aguardiente y vino a los indios¹⁶.

¹⁵ Este último en REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, Colección Mata Linares, t. II, fs. 147-149.

¹⁶ Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.3, fs. 13; copia en Col. Mata Linares, II, 154-155.

Don Francisco de Paula Bucareli tomó posesión del cargo de gobernador y capitán general el 15 de agosto de 1766 y tres días después promulgó un breve bando (n.º 10) que seguía, con muy pequeñas variantes, el dictado en 1756 por el gobernador Cevallos en análoga ocasión, es decir, el modelo Andonaegui. Sólo se aprecian dos modificaciones de cierta entidad: suprimía la norma relativa al cese de los obrajes durante la recogida del trigo, e incluía una disposición general para que los vecinos y dueños de casa cumpliesen con lo mandado sobre la composición de calles.

El 3 de noviembre de ese mismo año el propio Bucareli dictó uno de los bandos de buen gobierno más extensos (n.º 11). Constituía una recopilación de normas anteriores, recogiendo especialmente los quince capítulos del bando de Cevallos de 6 de mayo de 1766. Se agregaban empero algunas disposiciones nuevas —no más de cuatro— y otras provenientes de distintos mandamientos anteriores.

Cuando don Juan José de Vértiz asumió el mando como gobernador interino, promulgó un bando inaugural de buen gobierno el 20 de septiembre de 1770 (n.º 12), que ofrecía las siguientes características. En su primera parte, hasta el capítulo octavo, siguió con bastante fidelidad el bando inicial de Bucareli, lo que equivale a decir, que aún reinaba el modelo de Andonaegui.

Después incorporó unos once capítulos, en los que se aprecia el influjo del bando siguiente de Bucareli. Ofrecía además algunas pocas disposiciones nuevas, no más de cinco. Finalmente, en dos capítulos parecía seguir el ya lejano bando de 1715, y en otro puede suponerse que había recurrido directamente al recordado auto de Andonaegui, ya que recogía un precepto no incorporado en los mandamientos que habían tenido a aquél por modelo.

Es decir, que Vértiz reunía en este bando normas provenientes tanto de los autos inaugurales como de los otros, lo que sumado a algunos agregados y novedades, configuraban, en veinticinco capítulos, el texto más extenso de los promulgados hasta ese momento.

A esta tarea recopiladora, el gobernador Vértiz agregó en los años siguientes la sanción de dos bandos generales muy importantes que, sin inspirarse demasiado en el pasado, establecieron preceptos novedosos en el ordenamiento urbano, sin perjuicio de algunas reiteraciones.

El que dictó en 1772 (n.º 13) resulta curioso. Se ordenó entonces su publicación en los "parajes públicos y acostumbrados" para que todos los vecinos y residentes en la ciudad "cumplan y obedezcan cuanto va mandado". Fue asimismo conocido en la época como bando de "buen gobierno". No obstante, el estilo utilizado en la redacción era el de una instrucción dirigida a los comisarios. Por esta razón, reiteraba algunas normas del bando de 1770, aunque también contenía disposiciones nuevas destinadas a establecer una matrícula de los vecinos, controlar la edificación urbana, etc.

A su vez, el bando de 1774 (n.º 14) tenía también sus peculiaridades. En cierto sentido el estilo de su redacción se acercaba más, como el anterior, al de una instrucción que al del bando clásico. No obstante, aparecía dirigido a "todos" los vecinos y moradores. Mandaba guardar y cumplir los anteriores bandos de buen gobierno y agregaba nuevos capítulos. Su principal objetivo era, según lo expresaba en la cláusula introductoria, el establecimiento de un sistema de iluminación de la ciudad, materia a la que le dedicaba nada menos que siete capítulos. Contenía asimismo un conjunto de disposiciones nuevas y variadas.

Al concluir el examen de estas tres décadas, por aparte de la legislación básica dictada por los gobernadores Ortiz de Rozas y Andonaegui, sobresale el bando que este último dictó en 1745, constituido en el modelo seguido por los demás gobernadores del período al dar sus autos inaugurales. A su vez, de los otros bandos de buen gobierno, se destacan, por su originalidad e influjo, los promulgados por De la Vega en 1755 y por Cevallos el 6 de mayo de 1766. Esta breve tradición legislativa local fue recogida en los bandos que dictó el gobernador Vértiz, agregando, por cierto, también normas nuevas. Especialmente resulta interesante advertir cómo, desde el punto de vista temático, el bando inicial de Vértiz, si bien se inspiró en el modelo de Andonaegui, también abrevó en otras fuentes rompiendo así con la línea de fidelidad que hacia aquél habían observado los anteriores gobernadores.

LOS BANDOS EN LA PRIMERA EPOCA VIRREINAL

LOS primeros virreyes rioplatenses Pedro de Cevallos (1777-1778), Juan José de Vértiz (1778-1784) y el Marqués de Loreto (1784-1789) no dictaron, en carácter de tales, bandos de buen gobierno, ni siquiera al ingresar en el mando. Se explica esta omi-

sión en el primero por su breve gobierno asechado por otras tareas más urgentes, y en Vértiz por haber creído innecesario dar nuevas normas después de los tres bandos que había promulgado durante su gobernación. A esta situación seguramente aludía el recordado Virrey cuando en su memoria de gobierno dirigida a su sucesor se refería a las providencias generales de gobierno adoptadas y decía que las mismas constaban en “los cuadernos de bandos, que corren desde 20 de septiembre de 1770 y se hallan en la escribanía mayor de esta superior gobernación...”¹⁷. Era, por cierto, muy sugestiva la mención de esa fecha, la del bando inaugural de su gobernación.

El Marqués de Loreto fue muy parco en su actividad legislativa. Durante su gobierno no se promulgaron mandamientos generales, ni particulares de importancia¹⁸. El mismo exponía, en su memoria de gobierno, el criterio que había seguido. Decía entonces que con relación a las providencias generales mandadas observar por su antecesor “nada innové que sea sustancial; muy persuadido de que bastara a mi empeño mantener en su rigor aquellas mismas reglas”. Loreto era un convencido de que antes que tomar “providencias sonoras” que pudieran hacer “ilusorias las más sagaces disposiciones” había que actuar directamente contra los delincuentes y para combatir los excesos bastó, agregaba, que “el teniente de dragones D. Manuel Cerrato fuese temido por su espíritu y experiencias”¹⁹.

Estas transcripciones autorizan a suponer que durante esos períodos, continuaron en pleno vigor los bandos de Vértiz, a los que se agregaron algunos otros. En efecto, durante estos casi tres lustros virreinales, se registran cuatro nuevos bandos de buen gobierno, dictados dos por el teniente del rey, don Diego de Salas, en el ejercicio interino del gobierno, y los otros dos por el Intendente don Francisco de Paula Sanz.

El breve bando del 10 de abril de 1776 (n.º 15), promulgado por Salas estaba inspirado en la necesidad de adoptar medidas de orden, de carácter excepcional. Aunque recogía normas de bandos

¹⁷ *Memorias de los Virreyes del Río de la Plata*, [5], 40.

¹⁸ En AGN, IX, 8.10.5, donde se resumen los bandos y otras normas de los años que corresponden al gobierno del Marqués de Loreto, no hay casi disposiciones de carácter local. En su mayoría, se trata de mandatos reales que se publican para su debida ejecución.

¹⁹ *Memorias*, [17], pp. 224-227.

anteriores incluía también otras que expresaban esas graves circunstancias: cierre de las puertas de las casas y negocios desde las diez de la noche; prohibición de andar por las calles más de tres personas juntas después de las nueve de la noche; iluminación a cargo de los vecinos en las calles donde no hubiera faroles.

También breve fue el expedido por el mismo Salas el 15 de enero de 1782 (n.º 16), en otro período de interinato. Pero en este caso se acercaba más al tipo tradicional de estos bandos. Reiteraba algunas normas antiguas o se inspiraba en las mismas, y además contenía preceptos nuevos. Estaba dirigido a atender la limpieza de las calles, prevenir los incendios, prohibir las rifas y la compra de trigo antes de que el vecindario se aprovisionase en la Plaza.

Al ingresar en el mando como Gobernador Intendente, don Francisco de Paula Sanz promulgó el 18 de febrero de 1784 un bando general sobre la composición de las calles, limpieza y ordenamiento de la vía pública (n.º 17). En su mayor parte, este mandamiento contenía preceptos nuevos. Algunas normas ya recogidas en anteriores bandos fueron presentadas en este auto con nueva motivación y redacción. De tal modo, antes que responder a la línea de sus precedentes, este bando parecía inspirarse más precisamente en los fines que, para el nuevo ramo de "policía", fijaba la reciente Ordenanza de Intendentes.

En cambio, el siguiente bando del mismo Gobernador Intendente Sanz, dictado el 27 de abril de 1787, más extenso, se caracterizaba por adoptar rigurosas medidas de orden (n.º 18). Justificaba ello al expresar en su cláusula introductoria que eran "muy frecuentes en el día los excesos que se experimentan en robos, y atentados contra la quietud y seguridad del Vecindario". En realidad, este bando no ofrecía innovaciones, limitándose a reunir todas las normas de seguridad que se encontraban dispersas en los anteriores mandamientos, acentuando a veces su rigorismo y dando entonces una impresión de conjunto novedosa. Las medidas estaban especialmente dirigidas a controlar el movimiento de la población y las actividades nocturnas de sus habitantes.

LOS BANDOS DE LOS VIRREYES

FUE don Nicolás de Arredondo, cuarto virrey, a quien le correspondió dictar en 1790 dos bandos generales, los primeros que daba un virrey rioplatense en carácter de tal. El 1 de marzo promulgó el "Auto general de buen gobierno", al ingresar en el mando

(número 19), y el 20 de agosto expidió otro bando de igual naturaleza (n.º 20).

El mandamiento inaugural de Arredondo constituía una pieza distinta de las hasta entonces conocidas en el Río de la Plata. Pero era más novedoso en la forma que en su contenido. Se destacaba así, por aparte de la denominación de “auto general de buen gobierno”, la conceptuosa cláusula introductoria en la que enumeraba tanto la finalidad superior del gobierno, como la más específica de este bando. Con respecto a la primera, expresaba que perseguía el bien de estas provincias “que consiste en la observancia de la Religión Católica, en la pureza de costumbres, en la obediencia, fidelidad y subordinación al Rey, en la quietud, seguridad, buen orden y policía que a todos interesa”. A su vez, con la promulgación del auto se buscaba que se “promueva la felicidad pública, destierre la ociosidad, haga florecer las buenas costumbres, el arreglo de las familias y policía de este Vecindario”. En su articulado, junto a algunas pocas disposiciones nuevas, aparecían normas ya conocidas, aunque bajo una redacción distinta, en la que se procuraba dar a cada una motivación propia.

El segundo bando de Arredondo, de trece capítulos, estaba formado en su casi totalidad por preceptos nuevos, algunos no establecidos en anteriores mandamientos y otros regulados de modo distinto. Se trataba, pues, de un auto bastante original. La preocupación dominante se dirigía a establecer la obligatoriedad del trabajo para toda la población, prevenir los robos, hurtos y otros excesos, prohibir los juegos, y adoptar diversas medidas de seguridad.

Mientras los dos siguientes virreyes, don Pedro Melo de Portugal (1795-1797) y don Antonio Olaguer Feliú (1797-1799) no dictaron autos generales, sí lo hizo el Marqués de Avilés, que asumió el alto cargo el 14 de marzo de 1799 y el 16 de septiembre expidió su bando de ingreso al mando (n.º 21). Reunía, en su articulado no muy extenso —once capítulos—, un conjunto de disposiciones, anteriores unas y nuevas otras. No reconocía, en realidad, un modelo determinado. Incluía, como disposición expresa, la de que “se guarden y cumplan todas demás providencias de Policía y de buen gobierno dictadas por mis predecesores, y particularmente las contenidas en el Auto general de buen gobierno publicado en esta capital, en primero de marzo de mil setecientos noventa”. De este modo, al declarar expresamente la vigencia de los bandos anteriores no ha-

cía otra cosa que dar por escrito lo que ya era creencia generalizada. Es, por cierto, interesante la particular referencia al auto expedido por el Virrey Arredondo diez años atrás, en circunstancias análogas.

El Marqués de Sobre Monte asumió el mando el 28 de abril de 1804 y, poco después, el 30 de julio, dictó el pertinente bando. Constaba éste de varias normas enteramente nuevas y otras de regulación o redacción novedosa sobre materias ya tratadas en anteriores mandamientos generales. Aunque no pueda afirmarse que lo siguiese fielmente, se advierte que varias de sus disposiciones estaban inspiradas en el bando de Avilés. Que se lo tuvo a la vista, no hay duda, pues en una disposición general sobre limpieza de las calles mandaba observar especialmente lo dispuesto en ese auto. Asimismo, reiterando un precepto ya conocido, establecía que los jueces aplicasen los bandos anteriores.

Siguiendo el orden cronológico, corresponde ocuparnos del bando dictado por la Real Audiencia Pretorial de Buenos Aires el 18 de febrero de 1807 (n.º 23), en ejercicio interino del supremo gobierno virreinal. Fue ésta una providencia atípica, expedida en momentos en que se esperaba la nueva ofensiva de los británicos, después de haber fracasado en la primera intentona de apoderarse de la ciudad. El bando es, pues, un fiel reflejo de la urbe en pie de guerra y de la autoridad que debía adoptar las más radicales medidas para organizar la defensa militar y guardar el orden público. Por esta razón el auto no tuvo precedente ni inspiró a los siguientes. Fue único en su género.

El último mandamiento de la serie es el "Auto general de buen gobierno", promulgado por don Baltasar Hidalgo de Cisneros el 18 de septiembre de 1809, dos meses después de haber asumido sus funciones de Virrey (n.º 24). El bando ofrecía muy pocas innovaciones. Sus fuentes principales fueron los tres autos inaugurales de Arredondo, Avilés y Sobre Monte. Al primero lo seguía textualmente en su cláusula introductoria y en dos capítulos más. Asimismo en otros tres se apreciaba su inspiración y dos agregados denotaban el mismo origen. A su vez, el bando de Avilés le servía de fuente en dos capítulos. Por su parte, seis capítulos del bando de Sobre Monte fueron reproducidos textualmente, además de otro se-

guido con bastante fidelidad. Con una redacción nueva, aunque eran normas antiguas, aparecen los restantes cinco capítulos. Sólo parte de uno de ellos era novedoso. De tal modo, como vemos, los tres bandos virreinales de ingreso en el mando se reflejaron claramente en el último de Hidalgo de Cisneros. Así como el de Vértiz de 1770 era una recopilación bien expresiva de la primera época, éste del Virrey de la Revolución lo fue para los últimos meses del gobierno virreinal.

LAS AUTORIDADES ENCARGADAS DE SU PROMULGACION

LOS bandos de buen gobierno bonaerenses fueron sancionados, como hemos visto, por los gobernadores, y virreyes en ejercicio de lo que Zorraquín Becú denomina “el gobierno directo temporal”²⁰. Si bien en la legislación indiana no hay referencias concretas a esta facultad, sí las hay de carácter genérico que permiten englobarlas. Así, por disposición de 1552 —incorporada luego a la Recopilación— los virreyes podían “hacer las ordenanzas que les parecieren convenientes al buen gobierno...”²¹ y por R. C. de 11 de enero de 1570 se le facultaba al gobernador rioplatense Juan Ortiz de Zárate para hacer las ordenanzas que “os pareciere convenir para el buen gobierno de la tierra...”²².

Por su parte, Alonso de Villadiego ya señalaba como tarea del corregidor la de que “al principio del oficio ha de hacer dar un pregón de buen gobierno, en la plaza pública...”²³. La misma idea, aunque no de modo explícito, se podía deducir de las recomendaciones que daba Castillo de Bovadilla para el gobierno urbano²⁴.

Mientras en algunas ciudades se debatió —a veces suscitándose planteos jurisdiccionales— acerca de si esta facultad correspondía al teniente de gobernador, al teniente general o a los alcaldes or-

²⁰ ZORRAQUIN BECU, *El gobernador en el derecho indiano* [10], p. 262.

²¹ Recopilación Indias, III, III, 52.

²² GARCIA SANTILLAN, *Legislación sobre indios*, [8], 335-336.

²³ ALONSO DE VILLADIEGO, *Instrucción política y práctica judicial*, Madrid, 1641, p. 90.

²⁴ JERONIMO CASTILLO DE BOVADILLA, *Política para corregidores y señores de vasallos*, ed. consultada: Madrid, 1775, lib. III, capítulos III a VI, en especial, VI, n.º 19.

dinarios²⁵, en cambio, en Buenos Aires, no llegó a producirse cuestión alguna al respecto, dado seguramente el carácter de capital y residencia del gobernador o virrey que tuvo la ciudad durante todo el período en que se expidieron los bandos estudiados. Pero sí se planteó el asunto en Buenos Aires, al crearse las Intendencias, y dentro del marco de las controversias suscitadas entre el Virrey Loreto y el gobernador Intendente Sanz sobre competencia en determinadas materias. En este caso, la solución dada por el Rey siguió las pautas ya adoptadas con anterioridad para Lima. Con fecha 3 de junio de 1786 se le dirigía al Virrey la siguiente contestación que, sólo por su transcripción, revela lo difícil que era conciliar las atribuciones de ambos funcionarios: "Por lo que hace a la facultad de publicar bandos se ha servido igualmente S. M. de declarar que el Superintendente en concepto de tal y también como gobernador Intendente de esa Capital *puede publicar todos los que estime convenientes en cualquiera de las materias y asuntos propios de sus facultades y autoridad que le declara la Ordenanza General, pero con la circunstancia precisa que debe expresarse en ellos, como se publican con precisa noticia y anuencia de V. E. y que para obtenerla y pedir el auxilio de tropa correspondiente los pase antes de publicarlos a V. E., quien debe entender que no le es facultativo y libre negarle dicha anuencia, sino en el caso de que de la citada publicación amenace riesgo a la tranquilidad pública u otro semejante, pero no concurriendo estas circunstancias devolverá V. E. inmediatamente los bandos, concediendo el auxilio de tropa necesario para su publicación*"²⁶.

Sanz, que en carta "muy reservada" al Ministro Gálvez, había pretendido hacer valer su autoridad diciéndole que con anterioridad

²⁵ A manera de ejemplo, véase los conflictos suscitados en Montevideo en 1750 (*Acuerdos del Cabildo en Revista del Archivo General Administrativo*, vol. II, Montevideo, 1886, pp. 289-290); en Jujuy en 1795 (EDBERTO OSCAR ACEVEDO, *La Intendencia de Salta del Tucumán*, Mendoza, 1965, p. 146); y en Santa Fe en 1801 (A. G. N., Sala IX, Tribunales, Legajo 103, exp. 21).

Con relación a esta última cuestión, el Fiscal Márquez de la Plata opinaba en 1803 que "la publicación de todo Bando de buen gobierno Político y Militar titulado por Su Majestad, ya dimanen de su mera Autoridad, o ya de Acuerdos del Cabildo de aquella Ciudad es propio de su empleo, y que en su defecto es cuando les compete a los Alcaldes...". Este dato me fue proporcionado por el doctor Abelardo Levaggi.

²⁶ Archivo General de Indias (en adelante: AGI), Buenos Aires, 333. He destacado en bastardilla las palabras más salientes del texto transcrito.

había publicado bandos “como otros también de los generales de buen gobierno” sin autorización expresa del Virrey ²⁷, tuvo que aceptar la precisa resolución y agregar al texto del bando del 27 de abril de 1787 (n.º 18) la nueva fórmula de la previa “noticia y anuencia” del Virrey.

Cabe preguntarse si estos “bandos de buen gobierno” debían incluirse dentro de las leyes criollas que exigían la aprobación y confirmación de las autoridades supremas. Como lo ha afirmado Altamira, la legislación, respecto a esta cuestión, era “indecisa y variable” en general ²⁸, y en el caso particular de nuestros bandos no aparecía concretamente esa exigencia. Por otra parte, en la praxis no se advierte haberse requerido.

LA FORMA DE LOS BANDOS

1. LA INTITULACION

LOS bandos se abrían con una intitulación, en la que se expresaba el nombre, títulos y oficio del que lo dictaba, con cierto detalle. Por excepción, alguno, como el dictado por el Virrey Avilés, en 1799, estaba encabezado sólo con la expresión “El Virrey”. A su vez, el dado por la Real Audiencia en 1807, llevaba esta intitulación: “Manda el Rey Nuestro Señor y en su nombre la Real Audiencia Pretorial de Buenos Aires” ²⁹.

Veamos dos ejemplos típicos:

Joseph de Andonaegui Brigadier de los Reales Exercitos de S. M.: y su gobernador y Capitán General de estas Provincias, etc.” (n.º 4).

Don Nicolás Antonio de Arredondo Pelegrín Ahedo Zorrilla de San Martín y Venex, Mariscal de Campo de los Reales Exércitos, Virrey, Gobernador y Capitán General de las Provincias del Río de la Plata, y sus Dependientes; Presidente de la Real Audiencia Pretorial de Buenos Ayres, Superintendente General Subdelegado de Real Hacienda de las Reales Rentas de Tabaco, y Naypes del Ramo de Azogue y Minas, y Real Renta de Correos en este Virreynato, etc., etc., etc.” (n.º 20).

²⁷ Ibidem.

²⁸ RAFAEL ALTAMIRA, *La aprobación y confirmación de las leyes dadas por las autoridades coloniales españolas (siglos XVI-XVII) en Contribuciones para el estudio de la Historia de América. Homenaje al Dr. Emilio Ravignani*. Buenos Aires, 1941, p. 52.

²⁹ Esta última fórmula era la utilizada en la Corte de Madrid (Véase CORNEJO *Diccionario histórico*, [3], II, 103).

2. LA CLAUSULA INTRODUCTORIA

LA cláusula introductoria ofrecía diferencias en su redacción. Podemos establecer al respecto tres especies principales:

a) Las que se limitaban a expresar la dirección del mandamiento, es decir, a quienes iba dirigido. Un ejemplo, de redacción sencilla, lo constituye el bando de Andonaegui de 1745 (n.º 4)³⁰:

Por el presente ordeno y mando a todos los vecinos y moradores de esta Ciudad y su jurisdicción estantes y habitantes en ella, observen, guarden y cumplan los capítulos siguientes...

En algunos casos se intentaba subrayar el carácter general del bando, expresando que abarcaba a todas las personas "de cualquier estado, calidad y condición" (n.º 2); y en uno hasta se aclaraba que comprendía a los negros y mulatos libres y esclavos, e indios (n.º 15).

b) Los que exponían, en términos breves o extensos, las motivaciones que habían originado el dictado del mandamiento. En estos casos, la dirección de éste aparecía englobada dentro de la cláusula, sin una distinción neta³¹.

Ejemplo de cláusula breve es el del teniente del Rey Salas de 1782 (n.º 16):

Por cuanto por repetidos bandos está ordenado y publicado, lo que se debe observar para el aseo, policía y limpieza de las calles de esta ciudad, con otros puntos interesantes al bien de la república, sin que hayan surtido su debido efecto, por lo que ordeno, y mando, se observen, guarden y cumplan los expresados bandos, y capítulos siguientes.

Ejemplo muy distinto, y al mismo tiempo propio del pensamiento de la época, es la extensa introducción que el Virrey Arredondo colocaba a su auto general inaugural (n.º 19):

³⁰ Otros ejemplos son los bandos registrados en el apéndice con los números 6, 7, 8, 10 y 12.

³¹ Ejemplos de esta especie son, además de los que se transcriben, los registrados con los números 9, 17, 18, 20, 22 y 24.

Como la alta y distinguida confianza con el Rey Nuestro Señor se ha dignado poner a mi cargo el Superior Gobierno de estas Provincias tiene por objeto el bien de ellas, que consiste en la observancia de la Religión Católica, en la pureza de costumbres, en la obediencia, fidelidad y subordinación al Rey, en la quietud, seguridad, buen orden y policía que a todos interesa, y el empeñar mi zelo en la práctica de todos los medios que den cumplido efecto a estas Reales justas intenciones: he dispuesto en el ingreso de mi mando la promulgación de un Auto general de buen gobierno que promueva la felicidad pública, destierre la ociosidad, haga florecer las buenas costumbres, el arreglo de las familias y policía de este Vecindario, esperando de cada uno de sus Individuos la más puntual observancia, y que me evitará el disgusto de llevar a debido efecto con la exactitud y firmeza que me propongo las penas que a su transgresión declaro para que todo desobediente halle su sentencia antes de haber faltado, y de que ninguna circunstancia me hará presindir, como que de su constante aplicación resultará el beneficio común y buen orden que en lo moral y político exigen las Leyes de estos Reynos, cuya exacta observancia hace tan amable la autoridad del Rey a quien represento. En esta virtud mando se cumplan invariablemente las disposiciones siguientes:...

c) Los que incluían tanto la dirección y motivación del mandamiento, aunque convenientemente separados, como la que llevaba el Bando de Vértiz de 1774 (n.º 14)³²:

Por cuanto se han publicado distintos Bandos de buen gobierno, propendiendo en ellos al bien público de esta Ciudad, sus vecinos y moradores, sin que hayan sido bastantes para el debido remedio, y su observancia: ordeno y mando por el presente a todos los guarden y cumplan y a más los capítulos que se expresarán en éste, en lo que no se oponga a aquellos y son los siguientes...

No es posible ubicar dentro de estos tipos al bando de 1807 de la Audiencia (n.º 23), que carecía de una neta cláusula introductoria y daba las motivaciones en las cláusulas dispositivas.

Cabe señalar, por último, que puede observarse una tendencia a preferir la primera especie de cláusula antes de 1770, mientras en el período posterior resultó más frecuente utilizar el segundo tipo, para expresar las motivaciones, a veces en forma muy abundante, como hemos visto.

³² Otros ejemplos en los bandos registrados con los números 2, 11, 15 y 21.

3. LA PARTE DISPOSITIVA

ESTA era la parte vertebral de los bandos. Las normas se exponían separadamente, utilizándose para ello la denominación de capítulos en los documentos más antiguos. Después de 1782 aquélla fue frecuentemente reemplazada por la más moderna de artículos, disposiciones o determinaciones. De este modo, los bandos de buen gobierno guardaban, por el orden interno, una estructura similar a las ordenanzas ³³.

En la modalidad más antigua, se solía encabezar la primera norma con el vocablo "primeramente" y las siguientes con la voz "item", en forma íntegra o abreviada. Algunas veces se colocaba además una numeración arábiga marginal. Después de 1782, coincidiendo aproximadamente con la modernización observada en la denominación de las normas, éstas aparecieron sólo separadas por números arábigos o romanos.

4. LAS CLAUSULAS PENALES

EN cuanto a las cláusulas penales de los bandos, es posible observar diversos criterios. Los principales fueron:

a) Establecer en cada capítulo en forma precisa la pena correspondiente. Fue el más frecuentemente utilizado. Como ejemplo de la primera época, cabe mencionar al bando de Andonaegui de 1745, y de los últimos años, al del Virrey Sobre Monte de 1804.

Algunos fijaron la pena en cada capítulo, pero con menos certeza. Así el bando de 1715 prefería hacer en varias oportunidades una remisión genérica a "las leyes de estos reinos". Otros se inclinaban en algunos casos a dejar librado el castigo al arbitrio del juzgador.

³³ JOSE JOAQUIN REAL DIAZ en *Estudio diplomático del documento indiano*, Sevilla, 1970, pp. 255-261, a quien seguimos en la parte aplicable, no trata especialmente del bando de buen gobierno. Se ocupa, por una parte, de las ordenanzas, y por otra del bando ordinario, ambos como tipos del "mandamiento".

b) Fijar una cláusula penal general, aplicable por igual a todas las infracciones previstas en el bando. Esta modalidad, poco utilizada, tuvo su mejor expresión en el bando del gobernador Cevallos, de 17 de marzo de 1766 (n.º 8). También apareció en el siguiente auto del mismo gobernador (n.º 9), pero esta vez sólo de manera parcial, ya que también se establecieron penas especiales en algunos de sus capítulos. En este mismo sentido, el bando de Salas de 1776 (n.º 15), luego de establecer penas concretas en algunos capítulos, fijaba al final de su texto una sanción general para aplicar en los casos que no tuviesen prevista la pena.

c) Combinar, dentro de un mismo bando, cláusulas penales generales, especiales y aun fijar penas arbitrarias, o hacer una remisión genérica a las leyes del reino, o a bandos anteriores. Dentro de este criterio, no faltaron textos —como los bandos de 1755 (n.º 6), 1772 (n.º 13) y 1784 (n.º 17)— que establecieron penas para algunas infracciones y, en cambio, omitieron la sanción para otras.

Esta imprecisión puede, tal vez, explicarse, teniendo en cuenta el abierto régimen penal de la época y también la vigencia de los bandos anteriores, en cuyos capítulos se contemplaban las penas omitidas.

A través de estas cláusulas penales se advierte la existencia tanto de las penas *legales*, como de las *arbitrarias*, conforme al derecho penal de la época, aun cuando puede concluirse que fueron más frecuentes las primeras que las segundas, lo que constituye un dato sugestivo, teniendo en cuenta que la mayor parte de los textos utilizados corresponde a una época en la que los juristas abogaban por este tipo de pena ³⁴.

5. CLAUSULA FINAL, SUSCRIPCION Y PUBLICACION

EN la cláusula final de los bandos de buen gobierno, se disponía su publicación. Así decía, por ejemplo, un texto típico, el de Andonaegui, de 1745: “para que todo llegue a noticia de todos y ninguno alegue ignorancia, se publicará este Bando en los para-

³⁴ ABELARDO LEVAGGI, *Historia del derecho penal argentino*, Buenos Aires, 1978, pp. 30-33.

jes públicos y acostumbrados de esta ciudad". Se solía agregar la orden de fijar copias del mismo en las puertas del Cabildo o en los parajes de publicación.

El mandamiento finalizaba con la indicación del lugar y fecha de su suscripción. Tras ello, venía la firma y rúbrica de la autoridad que lo dictaba. Se limitaba a expresar su nombre, sin indicar su cargo, aunque tanto el Marqués de Avilés, como el de Sobre Monte, lo hacían expresando el título que ostentaban.

A continuación, luego de la locución típica: "Por mandado del Señor Gobernador y Capitán General" o de "Su Excelencia" el Escribano Público y de gobierno estampaba su firma y rúbrica, con indicación, esta vez sí, del cargo.

Al pie quedaba registrado el acto de su publicación. Veamos la constancia que aparecía en el mentado bando de 1745: "Luego el Escribano Público y de gobierno salió de la Fortaleza acompañado de los sargentos y cabos de escuadra del Presidio y a son de cajas de guerra y por voz del pregonero hizo publicar el Banco ... en los Parajes públicos y acostumbrados de esta Ciudad". Con leves variantes y adaptaciones, éste fue el texto utilizado en los demás bandos de buen gobierno.

La difusión por escrito de estos bandos se hizo, casi siempre, con copias manuscritas. Sólo se imprimieron los dos autos generales de ingreso al mando de Arredondo en 1790, e Hidalgo de Cisneros en 1809, y el bando expedido por Sanz en 1784.

La falta de impresión de los textos se explica para el período anterior a la instalación en Buenos Aires de la Imprenta de los Expositos, pero es más difícil de hacerlo para la época posterior a 1780, sobre todo si se tiene en cuenta que se percibía por entonces la mayor fuerza psicológica que tenía el papel impreso. Así cuando en 1779 el Intendente Manuel Ignacio Fernández solicitaba al Ministro Gálvez la erección de la imprenta, decía que la misma era necesaria para "imprimir una infinidad de Documentos, Bandos y Providencias", dada no sólo la cantidad de ejemplares que se requerían para su difusión, sino "el aseo y exactitud de los Papeles im-

presos, como no menos el respeto, y atención con que los naturales de los Pueblos de Españoles e Indios reciben y obedecen los Bandos o Providencias impresas..."³⁵. Sin embargo, las autoridades posteriores no aplicaron, en todos los casos, este criterio.

EL CONTENIDO DE LOS BANDOS

1. GENERALIDADES

LA colección de bandos de buen gobierno que he reunido consta en total de más de trescientas disposiciones, de las cuales, aproximadamente, un centenar son originales, ya que el resto reiteraba, con modificaciones o no, preceptos anteriores, o abordaba, de diferente modo, situaciones ya consideradas en los mandamientos precedentes.

El número de disposiciones que contenía cada bando variaba notablemente. Los había muy breves, con sólo tres capítulos —como los de 1744 (n.º 3) y 1747 (n.º 5)—, o con siete —como los de 1766 (n.º 8) y 1807 (n.º 23)—. Otros, en cambio, alcanzaron a reunir 25 capítulos —como el de 1770 (n.º 12)— o 23 —como uno de 1766 (n.º 11). Eran éstos los más extensos. Sin embargo, hay que tener en cuenta que algunos bandos agrupaban dentro de un mismo capítulo más de una disposición, de manera que el mayor o menor contenido normativo no siempre puede ser determinado sólo por aquellos números.

Los bandos carecían de un plan u orden externo. No se percibe la existencia de determinado criterio para agrupar las normas. Es más, con frecuencia al seguirse en la elaboración a un modelo o a un mandamiento precedente se alteraba el orden de las normas.

Las reglas se enunciaban de manera imperativa, utilizándose, según los casos, una formulación general o casuística. Durante la primera época, aproximadamente hasta 1770, se empleaba en la redacción de los bandos un estilo sencillo o llano, al alcance de toda la población. La brevedad de los capítulos posiblemente con-

³⁵ AGI, Buenos Aires, 307.

tribufa a facilitar su captación y conocimiento. Esta característica empezó a modificarse, lentamente por cierto, y sobre todo a partir de 1784 —sirve de ejemplo el bando de Sanz de ese año (n.º 17)— se advierte que los capítulos empezaron a ser más extensos y hasta razonados, lo que seguramente dificultaba su rápida y clara percepción, pese a los fines docentes a que apuntaba el nuevo estilo.

Pocos años después, sobre todo con el bando inaugural de Arredondo de 1790, se aprecia mejor, junto con el apogeo de cierto estilo paternal y abundante en palabras, el uso más frecuente de conceptos abstractos como “la felicidad pública”, “las buenas costumbres”, “seguridad, buen orden y felicidad pública”, etc.

Veremos ahora, por separado, cuáles eran las materias contempladas en los bandos y cuáles las penas más frecuentemente establecidas.

2. LAS MATERIAS REGULADAS

CON el propósito de ofrecer un esquema conceptual, he de enumerar, empleando para ello un orden y léxico moderno, las materias principales que se regulaban en nuestros bandos de buen gobierno. Las mismas abarcaban casi todos los aspectos de la vida urbana, y en algún caso, también se proyectaban sobre los intereses rurales en cuanto guardaban relación con aquélla.

No puede, sin embargo, establecerse con certeza, una división entre las materias que se incluían en los bandos y las que quedaban excluidas. Puede sí apuntarse algunas que, por pertenecer privativamente a la órbita de los cabildos, no aparecían regularmente en estos mandamientos. Por ejemplo, cabe citar las relativas a las fiestas religiosas y populares, la visita de tiendas y pulperías; el refrendo de las pesas y medidas —incluida solo en el antiguo bando de 1715—; las contribuciones y gravámenes de los vecinos y algunos aspectos del abasto de la ciudad.

Tampoco puede hacerse una estricta separación entre lo que era propio de las leyes reales generales y de estos bandos. Una buena parte de las normas contenidas en los autos estaban ya pre-

vistas, de modo expreso o implícito en aquellas leyes, en cuyo caso la reiteración y su publicación a nivel popular constitúan el rasgo más importante. Pero en otras ocasiones, la situación y problemas específicos de la ciudad, con su peculiar casuismo, le otorgaban a nuestros bandos una pequeña dosis de originalidad. Un estudio comparativo de estos mandamientos en las diversas ciudades indianas, podría contribuir a poner en evidencia la semejanza o no de sus normas.

a) *Población*

La serie de bandos corresponde, en su mayor parte, a una época de franco crecimiento demográfico de la ciudad. Así es posible percibir una preocupación para conocer el estado de la población. En especial, lo reflejaban los bandos de 1772 (n.º 13) y 1787 (n.º 18). Por el primero se mandó hacer una prolija matriculación de todos los vecinos y residentes, además de disponerse otras medidas de control sobre el movimiento de los habitantes. El segundo, en igual sentido, dedicó una parte importante de su articulado a regular esta materia. Aunque algunas de estas cuestiones, y sobre todo la entrada y salida de forasteros, fueron ya tratadas por los antiguos gobernadores rioplatenses, sólo en la segunda mitad del XVIII —y concretamente a partir del recordado bando de 1787— se abordó la materia con criterio racional.

En algunos bandos de la primera época —los que constitúan el “Cuaderno” de Dávila (n.º 1) y los de 1744 (n.º 3) y 1745 (n.º 4)— apareció también ordenada la expulsión de los extranjeros que hubiesen entrado o residiesen sin licencia real en la ciudad. Con diversos matices quedaba reflejada en estas normas la política general de la Corona. La regulación de la situación de los extranjeros —inclusive su expulsión— fue tratada con más frecuencia, sin embargo, en los autos particulares.

La preservación del rango social llevó a establecer un conjunto de distinciones, reflejadas en el articulado de los bandos. Apuntaba a ello la prohibición de que las personas usaran disfraz o hábito que no le correspondiese³⁶. Aunque la medida tenía otras con-

³⁶ Bandos de 1715 (n.º 2), de 1770 (n.º 12) y de 1787 (n.º 18).

notaciones, desde que la prohibición se extendía a las personas de cualquier condición y calidad, se dirigía también a mantener la distinción estamental, propia de aquella sociedad. De igual manera se prohibía que la librea y sombrero de los criados fuera semejante a la de los uniformes militares ³⁷.

Fue antigua y reiterada preocupación, reflejada constantemente en los bandos —lo he detectado en ocho de diferente época— la de expulsar de la ciudad a los vagabundos y holgazanes, como elementos indeseables, no permitiendo que ellos permanecieran ni siquiera alojados en las casas ³⁸. También se prescribió que los indios, mulatos y morenos libres debían justificar sus medios de subsistencia y estar todos conchavados ³⁹. Asimismo se establecieron penas para quienes estimulasen u ocultasen la fuga de esclavos ⁴⁰.

b) *Calles, veredas y edificios*

Esta materia se encuentra abundantemente tratada en los bandos, al punto que constituía tema sustancial de algunos de ellos. Se puede así seguir en esta fuente las distintas fases del crecimiento general de la ciudad.

La preocupación por la composición de las calles fue el primer asunto planteado, que ya recogió Andonaegui en el bando de 1755 (n.º 6), aunque dos años antes había dictado un auto particular sobre este asunto. Reiterada en los bandos siguientes, la cuestión fue ya en 1784, por vía de una Instrucción, objeto de una detallada regulación ⁴¹.

De igual modo, apareció en uno de los bandos de Cevallos de 1766 (n.º 9) la obligación de que los dueños de casa o quienes las habitasen construyeran una vereda de ladrillo o piedra de una vara

³⁷ Bando de 1804 (n.º 22).

³⁸ Bando de 1790 (n.º 20) y de 1809 (n.º 24).

³⁹ Bando de 1790 (n.º 20).

⁴⁰ Bando de 1766 (n.º 11), 1770 (n.º 12), 1809 (n.º 24).

⁴¹ Instrucción del Gobernador Intendente, Francisco de Paula Sanz, de 4 de febrero de 1784.

de ancho. La medida reconocía su precedente en un bando ordinario de Andonaegui, dado veinte años antes⁴². Preocupación posterior fue el cumplimiento de este precepto, y el que se reparasen las que el uso y el tiempo habían deteriorado. El arreglo de los pantanos, el cierre de zanjas y la apertura de calles fue también reglamentado en nuestros bandos.

Hasta 1772 las autoridades se empeñaron en combatir el hábito, muy arraigado al parecer, de hacer en la propia calle el barro necesario para la construcción de las casas y otras obras. La utilización de otros materiales para la edificación, la propia mejora en el trazado de las calles y el celo de las autoridades condujeron a la desaparición de tal hábito, como lo hace suponer la falta de reiteración de la prohibición en los bandos posteriores a aquel año.

Los asuntos relativos a la edificación entraron, algo más tarde que los anteriores, en la atención de los redactores de los bandos. En el de 1772 (n.º 13) se estableció que nadie podía construir casa sin licencia de la autoridad, quien, a su vez, le proporcionaría las indicaciones necesarias para que "en lo posible tengan en adelante la igualdad y proporción que deben, y se eviten los pantanos por falta de corriente a las aguas". De igual modo, la licencia se hacía necesaria para construir la vereda y toda obra exterior. Estas primeras medidas fueron perfeccionadas y reiteradas luego con el fin de establecer una línea uniforme en las fachadas.

Consecuencia de esta nueva etapa abierta en el ordenamiento edilicio de la ciudad fueron las normas relativas a la construcción de tapias de ladrillo en los huecos, y a las casas y paredes que amenazaban caerse; la prohibición de los ranchos y piezas de pajas, y ya como colofón de todo ello, el blanqueo de los frentes que dispuso el Virrey Sobre Monte en el bando de 1804.

c) *Tránsito y ordenamiento de la vía pública*

Las más antiguas medidas adoptadas en esta materia y registradas en nuestros bandos se refieren a la prohibición de correr a caballo por las calles y de cabalgar en horas de la noche. Más

⁴² Bando de 12 de mayo de 1747 (AGN, IX, 8.10.1, fs. 122).

adelante, se incluyó también en la prohibición a las carretillas. De igual modo, se estableció que los caballos no fuesen atados en las rejas, puertas o postes, obstruyendo el paso de las personas. Estas normas fueron constantemente reiteradas en los bandos, por lo que puede deducirse, al mismo tiempo, tanto la importancia que las autoridades le daban, como el frecuente incumplimiento de las mismas, pese a las fuertes penas fijadas para los infractores.

El precepto más reiterado, con respecto al tráfico de las carretas y carretillas por la ciudad, fue la prohibición de que se atravesaran en las calles durante la carga y descarga de las mercaderías.

Ya en el Buenos Aires virreinal se intensificaron las medidas para que la vía pública no quedase a merced de los particulares. Así distintas normas establecieron que los vecinos no apilasen objetos en la calle; que los oficiales mecánicos no sacasen sus instrumentos fuera de sus casas; que los pulperos no cortasen leña en las puertas de sus negocios; y que no se colgasen objetos en las puertas de las tiendas.

La iluminación nocturna de la ciudad mediante la colocación de faroles en las tiendas, pulperías, y cuartos de los oficiales mecánicos, ya se preveía en el bando de Andonaegui de 1745 (n.º 4) recogiendo posiblemente un auto del año anterior del gobernador Ortiz de Rozas—, y fue reiterada en otros mandamientos posteriores, pero naturalmente debió ser precaria y mantenerse sólo en las horas en que dichos negocios estuviesen abiertos. El gran cambio en esta materia se registró con el bando del gobernador Vértiz, de 1774 (n.º 14), en el que se dedicaron siete capítulos a establecer las reglas que se observarían en el uso y conservación de los faroles.

d) *Limpieza y salubridad*

Castillo de Bovadilla en su influyente *Política para corregidores* dedicaba un capítulo al tema. Decía que para que las calles estuviesen limpias y agradables se debía “mandar pregonar a menudo, que los vecinos hagan barrer, limpiar y regar sus pertenencias”⁴³.

⁴³ CASTILLO DE BOVADILLA, *Política para corregidores* [24], lib. III, cap. VI, par. 19.

Esta idea inspiradora fue seguida en nuestros bandos. Con frecuencia se prescribía, en términos generales, sobre la limpieza de las casas y calles. En particular, fue muy reiterada la prohibición de arrojar basuras y animales muertos en las calles y en la ribera. De igual modo se dictaron normas para el aseo de la Plaza después de la venta de provisiones para el vecindario.

Otras medidas propias, no solo de la limpieza, sino de la salubridad urbana, fueron también incluidas en nuestros bandos. Así se prohibió que los corrales de matanza del ganado estuviesen en el bajo del Río, y que los desagües pluviales fuesen utilizados con otros fines. Asimismo se estableció —y reiteró con frecuencia— el lugar del Río donde los aguateros debían proveerse de agua para el abasto de la ciudad.

En el bando de 1799 del Virrey Avilés —luego reiterado en el del 1809— apareció un curioso precepto, prohibiendo que los cerdos anduviesen sueltos por las calles, bajo la pena de perder el dueño el animal en beneficio de quien lo atrapase. Era precisamente ésta la solución aconsejada por Castillo de Bovadilla, luego de establecer de este modo los fundamentos de la prohibición: “Una cosa a este propósito nunca he visto remediada, de la cual se acordó Petrarca en su *República*, y es, que los puercos no anduviesen por la ciudad, porque cuanto son gustosos a la comida, tanto con su fea, sucia y gruñera presencia hozan, deshacen y ensucian las calles, coinquinan el aire y ofenden la vista”⁴⁴.

Por último, cabe señalar que figuraban en algunos bandos —los sancionados entre 1766 y 1774— disposiciones de orden sanitario, para evitar el contagio de enfermedades epidémicas.

e) *Seguridad pública*

La prohibición de llevar armas vedadas fue frecuentemente incluida en los bandos analizados. Hasta 1770, la norma figuraba como primer o segundo capítulo del auto, síntoma tal vez de la importancia que le asignaban las autoridades. El propósito fue, sin duda,

⁴⁴ Idem., III, VI, 15.

tanto el de evitar las reyertas personales como las alteraciones del orden público. El bando de 1770 (n.º 12), recogía este precepto de manera más completa, aunque sin alterar el sentido de los textos anteriores. Disponía así, bajo las severas penas que enunciaba que “ninguna Persona ande de día ni de noche, con dagas, puñales, rejonos, cuchillos, macanas, ni otra especie de armas prohibidas”. Reglamentaba cuidadosamente las excepciones, que comprendían a los que trabajasen en el campo, a los carniceros y a los vecinos y habitantes cuando lo exigiese la guerra o la defensa contra los indios. En algunos bandos también se agregó la prohibición de fabricar y vender armas sin licencia⁴⁵.

De manera aislada aparecerían en los bandos normas concretas para prevenir los robos y hurtos, como la prohibición de comprar objetos o mercaderías a quienes no acreditaran ser sus legítimos dueños; o para evitar la impunidad de los delitos de lesiones y homicidios, como la obligación de los cirujanos de informar sobre los heridos que atendieren; o a fin de proteger a las personas de daños físicos, como la prohibición de dejar en libertad perros de presa o bravíos.

La necesidad de ofrecer una mayor seguridad al vecindario, fue el motivo que llevó a las autoridades a establecer en los bandos a partir del de 1772 (n.º 13), un conjunto de normas sobre distribución de las tropas, rondas nocturnas, auxilio del vecindario a la justicia, circulación nocturna de personas por las calles, etc., las que unidas a otras, como las recordadas sobre iluminación por faroles, o las más recientes sobre prevención de los incendios, nos permiten advertir la transformación que por entonces iba experimentando la ciudad.

Constituyen testimonios de las dos últimas décadas virreinales, ya agitadas por las ideas y temores revolucionarios, las disposiciones de los autos generales de los virreyes Arredondo e Hidalgo de Cisneros, sobre la composición y distribución de papeles sediciosos e infamantes. El último de ellos, sobre todo, era muy expresivo al respecto: “Que siendo tan pernicioso a la tranquilidad pública el

⁴⁵ Esto último en bandos de 1756 (n.º 7) y 1766 (n.º 10).

uso frecuente que se ha introducido en estos tiempos de fijar pasquines, y dirigir papeles anónimos, que en el hecho de ocultarse los autores, manifiestan su malicia, y se hacen dignos de desprecio, los prohibo y prevengo que al que fuese aprehendido, o se le justificase semejante hecho, será castigado con todo el rigor de la ley”.

Cabe, por último, mencionar dentro de este rubro al bando expedido de 1807 por la Audiencia, dado como he dicho en circunstancias muy excepcionales en la vida de Buenos Aires y de vigencia temporal restringida, pero que era propiamente un mandamiento que contenía normas de seguridad pública.

f) *Abastos*

Los abastos y mantenimientos de la población eran, por cierto, principales tareas asignadas a los gobernantes de entonces, como lo puntualizaba Castillo de Bovadilla⁴⁶. No obstante, no fueron frecuentes, las normas de este género incluidas en los bandos. Ello se explica, principalmente, por la labor desarrollada en este rubro por el Cabildo, en general, y sus funcionarios, en particular, tanto a través de normas escritas, como consuetudinarias, constantemente invocadas en sus acuerdos⁴⁷. Por otra parte, no hay que olvidar la existencia de otros bandos gubernativos relativos a la materia, que no integran la serie de los de “buen gobierno”.

Pues bien, de las normas incorporadas a nuestros bandos, cabe destacar, por su frecuente reiteración e importancia, la que disponía que las carretas que llegaban a la ciudad con mercaderías, marchasen directamente a la Plaza para proveer en primer término al vecindario, y solo después de determinada hora podían los regatones o revendedores hacer sus compras. Este criterio, muy antiguo por cierto, se aplicaba en la Corte del Rey⁴⁸, había sido adop-

⁴⁶ *Política para corregidores*: [24], III, IV.

⁴⁷ Véase SAMUEL W. MEDRANO, *La política de abastos en la tradición de Buenos Aires en Revista del Instituto de Historia del Derecho*, n.º 2, Buenos Aires, 1950, pp. 119-130; y VICTOR TAU ANZOATEGUI, *La costumbre como fuente del derecho indiano en los siglos XVI y XVII en Actas y Estudios del III Congreso del Instituto Internacional de Historia del Derecho Indiano*, Madrid, 1973, pp. 169-173.

⁴⁸ Recopilación Castilla, V, XIV, 2.

tado por otras ciudades, y era sugerido por Castillo de Bovadilla⁴⁹. En el bando de 1782 (n.º 16) se estableció asimismo la prohibición de comprar y acopiar trigo fuera de la ciudad, antes de que viniese a la Plaza y se mantuviera en ella durante 24 horas para provisión del vecindario.

Destinadas al mismo fin, nos encontramos en distintos bandos con la prohibición de sacar de la ciudad y su jurisdicción, sin licencia gubernativa, vacas, grasa, sebo, trigo y otros frutos. Más tarde se agregaron en la enumeración a los novillos, caballos y mulas. La preocupación para que la población se proveyera de buena agua, llevó a establecer el lugar del Río donde debían obtenerla los aguateros. Finalmente, y esta vez en forma aislada, se registra en el bando de 1715 la obligación de refrendar y concertar ante el fiel ejecutor las pesas y medidas —asunto de frecuente intervención capitular— y en el de 1809, el castigo de los que vendiesen la fruta sin madurar.

g) *Moralidad pública. Juegos y bailes*

El bando de 1715 (n.º 2) contenía varias normas sobre moralidad pública. En el primer capítulo se mandaba que “no se atreva persona alguna a jurar ni blasfemar el Santísimo Nombre de Dios Nuestro Señor, ni de la Santísima Virgen María su Bendita Madre, ni de los Santos ni Santas, en manera alguna, so penas de estos Reinos que se ejecutarán inviolablemente”. De igual modo ordenaba que “ninguno sea osado a estar amancebado ni ser alcahuete, ni hechicero”, ni pronunciar “palabras necias o deshonestas de noche ni de día, ni en poblado, ni en los caminos”.

Estas o análogas disposiciones no fueron recogidas en los restantes bandos. Sólo es posible detectar en el de 1772 la orden a los comisarios para que aclaren “el ilícito trato” y en el de 1809 la prohibición de “las acciones torpes y canciones deshonestas” en las calles y plazas.

⁴⁹ *Política para corregidores*: [24], III, IV, 50.

Medidas aisladas en el mismo sentido fueron las destinadas a perseguir la embriaguez⁵⁰ y a evitar que las mujeres permanecieran en la Plaza y otros parajes después de la hora de la oración⁵¹. En el bando de 1775 (n.º 14) se incluyó la prohibición de bañarse de día en el Río, calificándola como “escandalosa costumbre”. Al reiterarse en otros mandamientos se consideraba a dichos baños como “opuestos a la moral cristiana”⁵².

El juego y los bailes fueron entretenimientos favoritos de la población. La preocupación de las autoridades por controlar y encauzar estas actividades, sobre todo en los grupos sociales inferiores, fue constante y de ello dan buen testimonio nuestros bandos.

Siguiendo en este sentido la orientación impuesta por las leyes reales, y con el objeto de evitar los excesos y vicios que se originaban en los juegos de dinero, se observa en los bandos una política de prohibición general hacia los juegos en tiendas y pulperías. A veces la norma se concretaba sobre los juegos de envite. La reiteración constante, la cierta imprecisión de la regulación y la innata afición a este pasatiempo por parte de la población, hace suponer que estas previsiones encontraron frecuentes obstáculos en su aplicación.

En el auto general de 1790 (n.º 19) se aprecia una mejor caracterización de los juegos permitidos y prohibidos. Decía entonces el flamante virrey Arredondo que las leyes y órdenes reales sólo permitían los “moderados juegos de diversión que dan descanso a las fatigas de las ocupaciones de cada uno”, prohibiéndose, en cambio, aquéllos que dependiesen excesivamente de la suerte. Ello lo llevaba a determinar que además de “los juegos lícitos y moderados de naipes”, se admitían los “de la pelota, trucos, billar y otros de esta especie que no sean prohibidos, con tal que no los haga ilícitos la cantidad que se atravesase o haga el objeto del juego”.

Sin embargo, poco después el mismo Virrey, al dictar un nuevo bando (n.º 20), adoptaba una actitud menos tolerante hacia el juego.

⁵⁰ Bando de 1890 (n.º 20).

⁵¹ Bando de 1745 (n.º 4).

⁵² Bandos de 1790 (n.º 19) y de 1809 (n.º 24).

Tal vez haya influido en ello su corta experiencia al frente del gobierno. Así, al prohibirlos, apuntaba los graves perjuicios que se seguían de “los juegos de interés de naipes y dados”, ocasionando la perdición de los hijos de familia y de los esclavos. También advertía a los dueños de canchas que no dejaran jugar a los “hijos de familia, esclavos y otros que no son dueños de lo que juegan”, ni tampoco se jugase en ellas los días de trabajo, ni en las parroquias, hasta después de haberse celebrado, en días festivos, la misa mayor. Finalmente, sus prescripciones en la materia concluían con la prohibición del “violento” juego de pato, debido a “las penden- cias, desafíos, atropellamientos de caballos y otros graves daños que causa”.

El mismo criterio de desalentar los juegos de suerte y por dinero, llevó también al teniente del rey Salas en el bando de 1782 (n.º 16) a recordar la prohibición de hacer rifas de objetos.

También, procurando cortar los excesos a los que conducían, se prohibieron los “bailes indecentes que al toque de su tambor acos- tumbran los negros”, y los fandangos públicos que se efectuaban en los arrabales “por resultar fatales consecuencias de heridas y muerte”⁵³. La medida fue reiterada en varios bandos.

h) *Trabajo*

El trabajo, conforme al arraigado concepto moral y político de la época, era considerado como obligatorio, al menos para aquéllos que no tenían otros medios de subsistencia. Las normas incluidas en los bandos disponían que los indios, mestizos y mulatos se conchavasen. Los vagos y mal entretenidos representaban un daño social, y por tanto debían ser expulsados de la ciudad, como reiteradamente se ordenaba. Sólo quedaban exceptuados de esta tacha los “pobres”, que según el bando de 1804 (n.º 22) eran los “ciegos, muy ancianos o impedidos”.

Esta idea social del trabajo y la consiguiente extirpación de la ociosidad quedó bien expresada en el auto general de 1790 del

⁵³ Bando de 1770 (n.º 12).

virrey Arredondo (n.º 19): “Que conduciendo a la seguridad, buen orden y felicidad pública se destierre la ociosidad, se persigan sin intermisión y castiguen con prontitud los vagos y mal entretenidos cuyas manos deben ocuparse en utilidad propia y del común...”.

Nuestros bandos también se ocuparon de reglamentar aspectos específicos, aunque aislados, de la actividad de los oficiales mecánicos, mercaderes, panaderos, y del funcionamiento de las atahonas, pulperías, tiendas, casas de café, etc. De todas ellas, las normas más frecuentemente incluidas en los mandamientos generales se referían a las pulperías, con relación a su horario de cierre y otros aspectos, que hacen ver el atractivo que estos establecimientos ejercían sobre ciertos núcleos sociales de la ciudad.

3. LAS PENAS

COMO ya vimos, las cláusulas penales constituían una parte importante de estos bandos. La inobservancia de la norma establecida hacía al infractor posible de una determinada pena, que generalmente se indicaba en el propio texto, o en algunos pocos casos, se remitía a las leyes generales o al arbitrio del juzgador.

Las penas establecidas en los distintos bandos de buen gobierno fueron muy variadas y abarcaron casi en su totalidad todas las que entonces eran más usuales, aún cuando no alcanzaron a registrarse las más graves, por no ser materia habitual de estos textos ocuparse de los delitos que, de modo expreso, contemplaban las leyes vigentes. Así, por ejemplo, en ningún caso aparecía la pena de muerte. Sí, en cambio, se registraban las penas corporales, infamantes y pecuniarias que enseguida veremos, a modo de ejemplo, sin pretender agotar una materia digna, por cierto, de un estudio especial ⁵⁴.

Con frecuencia, se fijó la pena, no sólo para cuando se cometía la infracción por primera vez, sino para el caso de reincidir en ella, apareciendo en este supuesto, aumentada o agravada.

⁵⁴ Sigo en la ordenación del tema a LEVAGGI, *Historia del derecho penal*, [34], 53 y sigts.

También se estableció, conforme a las concepciones estamentales imperantes, una distinción en la clase de penas, de acuerdo a la condición de las personas que cometían el hecho ilícito, según fuesen nobles y honradas o bajas; libres o esclavos; privilegiadas o no; patronos o peones; españoles o negros, mulatos, indios o mestizos. La distinción no consistía en una mayor o menor rigurosidad del castigo, sino en el diferente tipo de pena. Así mientras los azotes fueron aplicados a los de baja condición, la multa o destierro reemplazaron a aquéllos cuando el reo era de condición superior.

De las penas corporales aflictivas, se aplicaron con mucha frecuencia el azote y el presidio. Aquél se daba generalmente en las calles o en el rollo y dado su carácter infamante no correspondía a los hidalgos. El presidio significó, al menos en la inmensa mayoría de los casos, la reclusión en un establecimiento determinado para trabajar en obras públicas. El presidio de Montevideo fue, en este sentido, frecuentemente utilizado y de manera más ocasional el de Malvinas. También en determinadas ocasiones la condena consistía en destinar al infractor al servicio de las armas.

En cuanto a las penas corporales restrictivas, se preveía la aplicación del destierro, perpetuo o por determinado plazo, y la prisión. A veces figuraban como penas únicas, y otras como complementarias.

De las penas infamantes la más mencionada en los bandos fue la exposición a la vergüenza pública, por lo general como accesoria de la pena de azotes.

Las sanciones pecuniarias fueron muy frecuentes y variadas en nuestros bandos. Por su gravedad cabe mencionar, en primer lugar, a la confiscación general de bienes. Aunque ya se registra en los primeros mandamientos de la serie —como en el de 1745 para los dueños de tiendas y pulperías que consientan juegos en sus casas— con extremo rigor y generalización apareció en el bando de la Audiencia de 1807, vinculada indudablemente, dado el momento excepcional en que fue expedido, al delito de traición⁵⁵.

⁵⁵ Idem., 76.

Fue más frecuente establecer la pérdida, para el infractor, de los objetos con que había intervenido en el hecho ilícito. Así, según los casos, caían bajo esta sanción, las armas, mercaderías, animales, cabalgaduras, carruajes, ropas, alhajas. A veces una parte de lo confiscado era destinado a quienes hicieran la denuncia o capturaran al infractor. No puede omitirse, por su originalidad, la recordada sanción incluida en el bando de 1799 del virrey Avilés (n.º 21) —reiterada en el de 1809— de que cualquier vecino podía apresar, para su provecho, los cerdos que se hallaren sueltos por las calles. En un caso, la sanción patrimonial consistió en la destrucción de la cancha de juego, cuando sus dueños infringiesen la norma que disponía su cierre en horas de la noche u otras prohibiciones ⁵⁶.

La multa fue una de las penas más frecuentemente utilizadas, variando su monto de acuerdo a la gravedad del hecho ilícito, al criterio del gobernante, al propósito de desterrar ciertos hábitos, y al carácter de reincidente o no.

En cuanto al destino de las multas, no siempre se lo especificaba. Cuando se lo hacía, era muy variado, como surge de estos ejemplos: la cámara o las obras del rey, la iglesia parroquial, la casa de niños expósitos, u otros destinos más ocasionales, como las obras del empedrado, cárcel o fortificaciones, la guerra con el indio, la limpieza y composición de las calles, etc. No faltó tampoco la imposición de una multa acumulativa a quienes ocupasen la calle con escombros o materiales de obra por más tiempo que el concedido ⁵⁷.

LA AUTORIDAD DE APLICACION

CON frecuencia, los mismos bandos de buen gobierno establecieron, de modo genérico o concreto, cuál era la autoridad encargada de su aplicación, es decir, quien tenía que velar por su ejecución y cumplimiento.

⁵⁶ Bando de 1770 (n.º 12).

⁵⁷ Bando de 1799 (n.º 21).

En todo tiempo fue común hacer, en este sentido, mención de "las justicias" de la ciudad. En muchas ocasiones se precisaban esos funcionarios: alcaldes ordinarios, alcaldes de hermandad, alguacil mayor. En algunas oportunidades, junto a éstos, también se indicaba al procurador de la ciudad. No faltaba el mandamiento que designaba como autoridad de aplicación al fiel ejecutor.

A partir de 1766 otras denominaciones o funcionarios se incorporaron a la letra de los bandos, y según los casos, compartieron con aquéllos el encargo de aplicarlos o los desplazaron. Así aparecieron los alcaldes de barrio o de cuartel, los comisarios mayores o menores, los de barrio y de cuadra, y el intendente de policía.

En algunos bandos se encargó especialmente a los alcaldes de barrio o comisionados el cumplimiento no sólo de ese mandamiento, sino de los anteriores⁵⁸. Por fin, el virrey Arredondo, por disposición del 4 de enero de 1794 les encargó a los alcaldes de barrio "hacer observar las providencias y bandos de buen gobierno con lo que particularmente se le encarga en la Instrucción provisional..."⁵⁹.

LA VIGENCIA DE LOS BANDOS

LOS bandos de buen gobierno regían para todos los vecinos y habitantes cualquiera fuese su estado, calidad y condición. Con frecuencia se solía señalar esta circunstancia en la cláusula introductoria de los mismos. Planteada la cuestión de si cabía incluir dentro de ellos a los que gozaban del fuero militar, una R. C. de 2 de julio de 1777 resolvió que dichas personas "deben estar sujetas a la Jurisdicción Real Ordinaria en la observancia de los Bandos y Edictos que por ésta se manden publicar tocantes a la policía, buen gobierno de los Pueblos, y penas en que incurren los contraventores". Al dar a conocer esta cédula, un autor la interpretaba como que "está claramente manifestando que el conocimiento de aquélla debe sólo ceñirse a los puntos precisos del aseo

⁵⁸ Bandos de 1772 (n.º 13) y 1787 (n.º 18).

⁵⁹ AGN, IX, 8.10.7, fs. 133-134.

y comodidad de los Pueblos que han de anunciarse por públicos bandos, y enterar de ellos a los comandantes para que la Tropa los observe, como es justo" ⁶⁰.

Cabe preguntarse qué ocurría con la sucesión de bandos de buen gobierno que se fueron dictando, abordando algunos, como vimos, materias diferentes, y otros reiterando normas anteriores. Aca-so unos derogaban a otros, o por el contrario, se producía una acumulación progresiva de normas.

En la primera época, que extendemos hasta 1770, nada se dice en los mandamientos con respecto a los anteriores y por de pronto, no había disposición derogatoria. Como en el derecho de entonces, no era usual la derogación implícita, ya que mas bien se prefería mantener las anteriores disposiciones en cuanto pudieran ser útiles para aplicar en los casos que se ofreciesen ⁶¹, podemos, en efecto, admitir que esos bandos no habían perdido su vigencia.

Después de 1770, la mención de los anteriores bandos, se hizo más frecuente. En el de 1774 se dispuso que aquéllos se guardasen y cumpliesen. Ya a partir del de 1784 los siguientes autos hicieron referencia a los bandos anteriores, sin interrupción, ya sea para establecer su vigencia, para remitir a alguna de sus disposiciones, para determinar la autoridad de aplicación, o aun para servir de inspiración literaria a la cláusula introductoria.

La creencia de que los bandos anteriores continuaban en vigor fue categóricamente expresada en 1797 por el virrey Olaguer Feliú al dirigirse desde Montevideo al Regente de la Audiencia, don Benito de la Mata Linares, a cargo entonces interinamente del gobierno. Ante la consulta de éste para publicar nuevamente los tres capítulos del bando de buen gobierno de 1770 sobre el uso indebido de armas, el Virrey dio su conformidad, pese a que consideraba que aquellos artículos estaban "subsistiendo en su fuerza" ⁶².

⁶⁰ COLON DE LARRIATEGUI, *Juzgados militares*, [6], I, 85.

⁶¹ Para Castilla, véase ALFONSO GARCIA-GALLO, *Manual de Historia del Derecho Español*, Madrid, 1964, I, 249. Para Indias, véase VICTOR TAU ANZOATEGUI, *Consideraciones sobre la aplicación de la Recopilación de 1680* en "Revista de Historia del Derecho" (Buenos Aires), n.º 8 (1980).

⁶² AGN, IX, 8.10.7, fs. 291-292.

Este modo de pensar quedó definitivamente consagrado en los bandos virreinales de 1799 (n.º 21) y 1804 (n.º 22), los que contenían cláusulas especiales acerca de esta cuestión. El primero decía: "Que se guarden y cumplan todas las demás providencias de Policía y de buen gobierno dictadas por mis predecesores, y particularmente las contenidas en el auto general de buen gobierno publicado en esta Capital el 1 de marzo de 1790".

El de Sobre Monte de 1804 fue todavía más explícito. Ya en su cláusula introductoria, al dar las razones que lo habían movido a expedir el bando, expresaba: "Por cuanto hallo conveniente, para el buen orden, gobierno y Policía de esta Capital recordar a sus habitantes lo mandado por los Excmos. Señores Virreyes mis antecesores en los Bandos que oportunamente hicieron publicar con estos fines para *que no se entienda que el transcurso del tiempo pudo hacerlos insubsistentes, sino en aquella parte a que la vicisitud de las cosas obliga...*". Por lo tanto, mandaba que "se observen y renueven los artículos siguientes...".

Luego de remitir en su articulado a bandos anteriores, sobre todo al de Avilés de 1799, Sobre Monte volvía expresamente a la cuestión en el capítulo 14: "No siendo posible hacer expresión formal de lo mandado en los Bandos anteriores por que se formaron sobre muchos artículos que el buen orden exigía, *será regla general para los Jueces y demás comisionados a quienes toca su cumplimiento el llevarlos a debido efecto*, como queda insinuado, y *determinar por ellos en los casos que ocurran*"⁶³.

Nos encontramos, pues, con una vigencia acumulativa de los bandos. Sin embargo, es probable que no todos hayan gozado de una misma fuerza, en atención a la jerarquía de la autoridad que los había expedido y a la fecha de su sanción. Como vimos al estudiar el proceso formativo de estos autos generales, hubo algunos que adquirieron mayor significación en determinado período y luego lo perdieron. Así, pues, debemos suponer que, sin derogación expresa, los bandos más antiguos fueron perdiendo su vigencia en

⁶³ Las palabras en bastardilla, tanto en este párrafo como en el anterior no figuraban de esta forma en el original y se han transcritas así para destacarlas con relación al tema que venimos tratando.

beneficio de los nuevos, a raíz del transcurso del tiempo, la incorporación de los preceptos aún útiles a los mandamientos posteriores, y la imagen que irradiaba ya en la última etapa, la autoridad del Virrey. De ahí que, por ejemplo, en las últimas décadas, hayan prevalecido los bandos expedidos por estos altos magistrados, sin excluir a los más antiguos de Vértiz, cuando aún era éste gobernador, pero que él mismo continuó aplicando durante su mandato virreinal.

VICTOR TAU ANZOATEGUI
Universidad Nacional de Buenos Aires

A P E N D I C E

NOMINA DE LOS BANDOS DE BUEN GOBIERNO

1

“Cuaderno de Bandos de buen gobierno publicados por el Señor D. Pedro Esteban Dávila, gobernador y capitán general de las Provincias del Río de la Plata”, Buenos Aires, 1636 y 1637.

Original manuscrito en AGN, IX, 19.1.6, fs. 32-79. Casi todos estos bandos se publicaron en forma separada, en *Revista del Archivo General de Buenos Aires*. Buenos Aires, 1869, I, 257 y sigts.

Colección de 30 bandos. Los dos primeros del gobernador Diego Marín Negrón de 1610 y 1611. Los restantes del gobernador Dávila. Los bandos tratan distintas materias. Ya en letra del siglo XVII se les agregó una portada titulada “Bandos de buen gobierno” y, posteriormente, en el siglo XVIII, la portada arriba mencionada. De tal modo quedó incorporado a la colección de bandos que tuvieron a la vista los funcionarios superiores de la gobernación y posteriormente del Virreinato.

2

Bando que "concierna al buen gobierno", dado por el gobernador don Joseph Bermúdez de Castro. Buenos Aires, 7 de enero de 1715.

Original manuscrito en AGN, IX, 31.2.8 (Leg. 1, exp 1b, fs. 28-30).

Contiene 20 capítulos numerados, pero el 13 está testado y hay un último capítulo sin numerar.

3

Bando del Gobernador Domingo Ortiz de Rozas. Buenos Aires, 7 de julio de 1744.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.1, fs. 36-37.

Contiene sólo tres disposiciones. No se denomina de "buen gobierno" y su brevedad difícilmente lo ubica entre éstos. No obstante, constituye un interesante precedente, y es el más representativo de la numerosa serie de bandos particulares dictados por este gobernador.

4

Bando del gobernador Joseph de Andonaegui. Buenos Aires, 6 de diciembre de 1745.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.1, fs. 79-83. Copia en REAL ACADEMIA DE LA HISTORIA, Colección Mata Linares, t. II, fs. 41-43.

Es un bando general, que contiene trece capítulos. No aparece en su texto la denominación de "buen gobierno". Sin embargo, en un Bando posterior del mismo gobernador, de 22 de enero de 1754, se citará al de 1745 como "Bando de Buen gobierno" ⁶⁴.

5

Bando del gobernador Joseph de Andonaegui. Buenos Aires, 8 de agosto de 1747.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.1, fs. 140-141. Copia en Col. Mata Linares, II, 45-46.

⁶⁴ AGN, IX, 8.10.2, fs. 51.

Contiene tres capítulos. No se denomina de "buen gobierno", ni tiene la extensión propia de los mismos, pero las normas que recoge son las típicas de esos bandos.

6

Bando del Teniente del Rey, Coronel don Alonso de la Vega, a cargo del gobierno por ausencia del Señor Gobernador y Capitán General. Buenos Aires, 21 de febrero de 1755.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.2, fs. 93-95. Copia en Col. Mata Linares, II, 95-96.

Contiene 10 capítulos sobre limpieza y compostura de las calles. No se menciona como de "buen gobierno". Sin embargo, el Bando del gobernador Andonaegui de 27 de mayo de 1755, que reiteró algunas de sus disposiciones, le dio, según parece, aquella denominación⁶⁵.

7

Bando del Gobernador y Capitán General don Pedro de Cevallos. Buenos Aires, 18 de noviembre de 1756.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.2, fs. 150-152. Copia en Col. Mata Linares, II, 107-108.

Tiene 8 capítulos. No surge de su texto la denominación de "buen gobierno", aunque tiene las características de éstos. Al reiterarse en 1763 un capítulo de este Bando, se lo mencionaba como de "buen gobierno"⁶⁶.

8

Bando del Gobernador y Capitán General don Pedro de Cevallos. Buenos Aires, 17 de marzo de 1766.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.3, fs. 75. Copia en Colecc. Mata Linares, II, 163-164.

Contiene 6 capítulos.

⁶⁵ Idem., fs. 106-107.

⁶⁶ Idem., fs. 350.

9

Bando del Gobernador y Capitán General don Pedro de Cevallos. Buenos Aires, 6 de mayo de 1766.

Originall manuscrito en AGN, IX, 8.10.3, fs. 77-82. Copia en Col. Mata Linares, II, 165-170.

Contiene 15 capítulos sin numerar. En su cláusula introductoria al dar los motivos de la promulgación del Bando dice que "han sido infructuosos los repetidos bandos que se han promulgado hasta ahora mandando componer las calles de esta Ciudad, como asimismo sobre otros asuntos convenientes al buen Gobierno, y bien público...".

10

Bando del Gobernador y Capitán General don Francisco de Paula Bucareli. Buenos Aires, 18 de agosto de 1766.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.3 fs. 87-88. Copia en Col. Mata Linares II, 171-173.

Contiene 8 capítulos. No dice en su texto que es de "buen gobierno", aunque tiene, dentro de su brevedad, las características de aquéllos.

11

Bando del Gobernador y Capitán General don Francisco de Paula Bucareli. Buenos Aires, 3 de noviembre de 1766.

Original manuscrito en AGN, IV, 8.10.3, fs. 101-104. Copia en Col. Mata Linares, II, 179-185.

Tiene 23 capítulos. No se dice en su texto que es de "buen gobierno", aunque menciona a los bandos promulgados anteriormente "para el buen régimen de esta Ciudad".

12

Bando del Gobernador y Capitán General don Juan José de Vértiz. Buenos Aires, 20 de septiembre de 1770.

Original en AGN, IX, 8.10.3, fs. 173-177. Copias en Col. Mata Linares, II, 192-198 y VII, fs. 2-7. Otra copia en AGN, IX, 20.10.3. Publicado en FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS, *Documentos para la Historia del Virreinato del Río de la Plata*, Buenos Aires, 1912, t. I, pp. 1-6.

Contiene 25 capítulos. No se titula como de “buen gobierno”. Sin embargo, en el acuerdo del Cabildo de Buenos Aires del 1 de julio de 1771 se aludía al mismo como “Bando de buen gobierno”⁶⁷. Del mismo modo, cuando en 1797 se publicaron de nuevo tres capítulos del citado Bando⁶⁸. Además, al hacerse las copias que obran en la Colección Mata Linares, probablemente hacia fines del siglo XVIII, ya se titulaba “Bando de buen gobierno”.

Los vecinos del barrio del Socorro, en los extramuros de la ciudad, al denunciar en un memorial del 20 de abril de 1796, la existencia de muchos perros grandes con peligro de los habitantes, pedían que se cumpla lo que estaba prevenido por “Bandos de buen gobierno”. La invocación, parece dirigirse a este auto de Vértiz, e incluso al anterior de Bucareli (n.º 11), que eran los que incluían un capítulo sobre la materia⁶⁹.

13

Bando del Gobernador y Capitán General don Juan José de Vértiz. Buenos Aires, 21 de mayo de 1772.

Original Manuscrito en AGN, IX 8.10.3, fs. 169-172 (texto incompleto, pues falta la parte final). Otro ejemplar completo en ídem., fs. 239-243. Copia en Col. Mata Linares, II, 214-221. Publicado en FACULTAD DE FILOSOFIA Y LETRAS, *Documentos para la Historia Argentina*, t. I, Buenos Aires, 1918, pp. 3-7.

Contiene 17 capítulos. No dice en su texto que es de “buen gobierno”. Aunque se ordenó publicar estas disposiciones por bando para que “todos los vecinos, y residentes en esta Ciudad cumplan y obedezcan cuanto va mandado”, al hacerse la regulación, con relación a los comisionados encargados de su aplicación, este bando, por su método, se asemeja a una instrucción. No está dirigido a los vecinos y habitantes.

Sin embargo, desde un principio, a este Bando se le conoce como de “buen gobierno”⁷⁰. En 1779 se le mencionaba como “auto

⁶⁷ *Acuerdos*: [5], 3a., V, 286.

⁶⁸ Véase AGN. IX, 8.10.7, fs. 291-292.

⁶⁹ AGN, IX, 4.10.5.

⁷⁰ Véase la nota puesta al pie de la p. 3 del lugar de su publicación.

de buen gobierno”⁷¹. Del mismo modo lo hacía el síndico Procurador de la Ciudad en una representación de 11 de febrero de 1780⁷².

14

Bando del Gobernador y Capitán General don Juan José de Vértiz. Buenos Aires, 1 de diciembre de 1774.

Original manuscrito en AGN, IX, 8-10.3, fs. 353-358. Copias en AGN, IX, 19.2.9, fs. 390-393 y en Col. Mata Linares, II, 257-263, Publicado en *Acuerdos*, 3.º, V, 178-186.

Contiene 21 capítulos. En su cláusula introductoria expresa, como motivación del presente, que “se han publicado distintos Bandos de buen gobierno... sin que hayan sido bastante para el debido remedio, y su observancia...”. En otro ejemplar del Bando, de la misma fecha, se lee al dorso en letra de época: “Copia de bando de buen gobierno...”⁷³.

15

Bando del Teniente del Rey y Gobernador Interino, Coronel don Diego de Salas. Buenos Aires, 10 de abril de 1776.

Original manuscrito en AGN, IX 8.10.3, fs. 404-405. Copias en AGN, IX 20.10.3 y en Col. Mata Linares, II, 297-299.

Contiene 8 capítulos. Este Bando no aparece como de “buen gobierno”, aunque tiene algunas de sus características.

16

Bando del Teniente del Rey y Gobernador interino, por ausencia del Virrey, don Diego de Salas. Buenos Aires, 15 de enero de 1782.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.4, fs. 195-197. Copia en Col. Mata Linares, II, 350-351. Publicado en *Documentos para la Historia Argentina*, IX, 15-18.

Contiene 8 capítulos. No dice que es de “buen gobierno”.

⁷¹ AGN, IX, 8.10.4, fs. 127.

⁷² AGN, IX, 20.2.3.

⁷³ AGN, IX, 8.10.3, fs. 362.

17

Bando del Gobernador Intendente de la Provincia de Buenos Aires, don Francisco de Paula Sanz. Buenos Aires, 18 de febrero de 1784.

Original, con texto impreso y suscripción y publicación manuscrita, en AGN, IX, 8.10.5, fs. 17; copia parcial en Col. Mata Linares, II, 376-377. Publicado en *Documentos para la Historia Argentina*, IX, 32-37.

Contiene 11 artículos. De su texto no surge la expresión “buen gobierno”.

18

Bando del Gobernador Intendente de la Provincia de Buenos Aires, don Francisco de Paula Sanz. Buenos Aires, 27 de abril de 1787.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.5, fs. 71-78. Copia en Col. Mata Linares, II, 392-399.

Contiene 20 capítulos. No dice que es de “buen gobierno”, aunque regula materias propias de los mismos.

19

Auto general de buen gobierno, del Virrey don Nicolás Antonio de Arredondo. Buenos Aires, 1 de marzo de 1790.

Impreso en AGN, IX, 8.10.5, fs. 122 (falta la hoja 2); copia manuscrita en Col. Mata Linares, II, 411-420.

Contiene 18 capítulos. El sumario que encabeza la citada copia manuscrita empieza así: “Bando general de buen gobierno...”.

20

Bando del Virrey don Nicolás Antonio de Arredondo. Buenos Aires, 20 de agosto de 1790.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.5, fs. 136-139; copia en Col. Mata Linares, II, 427-430. Otra copia en ídem, II, 424-426 y que omite el capítulo 11 y da como fecha de sanción del bando el día 9 de agosto.

Contiene 13 artículos. Aunque no dice en su texto que es de “buen gobierno”, de este modo se le denomina en los acuerdos del

Cabildo, tanto al disponer su publicación en todos los Partidos de la jurisdicción, como al dar cuenta de las copias que del mismo se han sacado ⁷⁴.

21

Bando del Virrey, el Marqués de Avilés. Buenos Aires, 16 de septiembre de 1799.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.8, fs. 4-9.

Contiene 11 disposiciones. No dice expresamente que es de "buen gobierno", aunque tiene sus características.

22

Bando del Virrey Brigadier don Rafael de Sobre Monte. Buenos Aires, 30 de julio de 1804.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.8, fs. 189-194.

Contiene 14 artículos. Aunque en su texto no se dice que es de "buen gobierno", tiene las características de éstos. En el Bando del 9 de agosto de 1804 que dicta el mismo Virrey se le da a aquél la denominación de "bando de buen gobierno" ⁷⁵.

23

Bando de la Real Audiencia Pretorial de Buenos Aires. Buenos Aires, 18 de febrero de 1807.

Original manuscrito en AGN, IX, 8.10.8, fs. 299-301.

Contiene 7 capítulos sin numerar. No aparece a primera vista, como un bando de "buen gobierno", pues no lo expresa el texto ni tampoco el tipo de disposiciones que contiene, destinadas a asegurar el orden y la tranquilidad en un momento particularmente difícil en la vida de la ciudad ante la falta del Virrey y la amenaza de la invasión de los ingleses. Sin embargo, en el acuerdo del Cabildo, del 20 de febrero, los alcaldes hacen presente al ayuntamiento un "bando de buen gobierno mandado publicar por la Real Audiencia Pretorial en nombre de S. M." ⁷⁶.

⁷⁴ *Acuerdos*, [5], 3a., IX, 402 y 403.

⁷⁵ AGN, IX, 8.10.8, fs. 213.

⁷⁶ *Acuerdos*, [5], 4a., II, 461-469.

Auto general de buen gobierno, del Virrey Baltasar Hidalgo de Cisneros. Buenos Aires, 18 de septiembre de 1809.

Original manuscrito en AGN, X, 2.10.5, fs. 5. Se imprimió en la Imprenta de los Niños Expósitos. Reproducido el impreso en facsimil en COMISION NACIONAL EJECUTIVA DEL 150.º ANIVERSARIO DE LA REVOLUCION DE MAYO, *La Revolución de Mayo a través de los impresos de la época*, t. I, Buenos Aires, 1965, 177-184.

Contiene 19 artículos. Al recibirlo el Cabildo se le llama "Bando de buen gobierno" ⁷⁷. El artículo 14 fue modificado por el Bando de 16 de octubre de 1809 ⁷⁸.



⁷⁷ *Idem.*, 4a., III, 576.

⁷⁸ AGN, IX, 2.10.5, fs. 6-8.