



INVESTIGACIONES
 Nº 7 – 2010
 ISSN 1851-3522
 Buenos Aires, Argentina
www.salvador.edu.ar/juri/publicaciones.htm



EL BANDO DEL 18 DE MAYO DE 1810
 [THE PROCLAMATION OF MAY 18 1810]

MARCELO BAZÁN LAZCANO¹

Resumen: La cuasi-subrogación como innovación insustancial y la subrogación como innovación sustancial son conceptos claves en la presente tesis interpretativa del bando del 18 de mayo de 1810. También tiene esta última propiedad el concepto de la determinación virreinal relativa al establecimiento de un representante de la soberanía del monarca cautivo como una especie de determinación contraria a la no susceptible de adoptarse sin previo acuerdo provincial.

Abstract: Quasi-substitution as an insubstantial innovation and substitution as an essential innovation are key concepts in this interpretative thesis of May 18th, 1810's proclamation. It also has the same property the idea of the viceroy's determination related to the designation of a representative of the captive monarch's sovereignty, as a kind of determination opposite to which it would be impossible to adopt without previous agreement of the provinces.

Palabras clave

BANDO – VIRREINATO – MONARCA

Key words

PROCLAMATION - VICEROYALTY - MONARCH

¹ Profesor Titular de Historia del Pensamiento Argentino, Sociología, Derecho Constitucional y Derecho Administrativo I de la Universidad Católica de la Plata. Colaborador de “El Derecho”, “La Ley”, y “Jurisprudencia Argentina”.

1. Introducción

En este artículo intentaré plantear con detalle algunos de los puntos más importantes que desde una perspectiva jurídica interesan a la historiografía de la ciencia del derecho, en relación con el documento que para los “Pueblos del Virreynato” emitió Don Baltasar Hidalgo de Cisneros el 18 de mayo de 1810.

Tengo el propósito de limitarme al análisis de las proposiciones de este documento que tienen un sesgo normativo respecto a lo por hacer (o por *deber hacer*) por el virrey y no solamente por las “Representaciones de esta Capital” y “las de sus Provincias dependientes”. En el tratamiento de este tema pretendo hacer tres cosas. Primero, intentaré plantear con la mayor claridad posible el significado de las proposiciones contenidas en él; en segundo lugar, indagaré las cosas más importantes que el virrey parece querer decir sobre conceptos tales como *acuerdo pluriprovincial*, *determinación virreinal*, *innovación sustancial*, *innovación insustancial*, *soberanía plurivirreinal* y *cuasi-soberanía provincial y virreinal*; y, en tercer lugar, trataré de averiguar las principales cosas que significan las proposiciones normativas o las verdaderas normas jurídicas formuladas en el documento².

² En el capítulo “El movimiento de Mayo” del tomo 4 de la *Historia integral de la Argentina*, de FÉLIX LUNA (1996), se habla, a propósito de este “documento”, de “proclama” publicada por “Cisneros” que “no [...] oculta” las “malas nuevas” de la “disolución de la Junta Central [...] y constitución de un consejo de Regencia” y a la vez “promete no tomar ninguna resolución grave sin consultar a las representaciones de la ciudad y de las provincias” (p. 166). Pero al mismo documento Luna lo llama, en la columna en bastardilla del margen derecho, “Bando”, o más exactamente aún, “Bando de Cisneros”. También habla de “proclama”, aunque no igualmente, como Luna, de bando, ENRIQUE C. CORBELLINI, en el tomo II de la *Revolución de Mayo y sus antecedentes desde las invasiones inglesas*, titulado precisamente, “La Revolución” (1950), diciendo que en ella “se pintaba la situación rioplatense” (p. 20). A esta caracterización agrega este estudioso que la “proclama del virrey” apuntaba “la idea de la independencia americana [...] frente a Napoleón” y advertía peligrosamente a los porteños [...] de la importancia que jugaría en esta empresa la distancia”.

La palabra “proclama” ha sido igualmente empleada por VICENTE D. SIERRA en el libro tercero del tomo IV de su *Historia de la Argentina* (1960). El párrafo 5 del capítulo segundo del mencionado libro se llama, precisamente, “La proclama de Cisneros”, de la que habla, como lo hace Luna, según se ha visto, diciendo que el virrey “no ocultó” en ella “la gravedad de la situación europea” (p. 517).

De “Bando” o “célebre bando” habla en cambio JOSÉ RAFAEL LÓPEZ ROSAS en su *Historia constitucional argentina* (1996), prologada por GERMÁN J. BIDART CAMPOS, refiriendo que “en él manifiesta expresamente la realidad de la hora” (p. 87). También el citado BIDART CAMPOS utiliza en el texto del párrafo segundo del capítulo I del primer tomo de su *Historia política y constitucional argentina* (1976) la palabra “bando” al afirmar que el 18 de mayo lo emitió Cisneros, aunque se conoció “el 21” (p. 23); pero en la nota correspondiente a una proposición posterior habla del documento calificándolo de “manifiesto” (p. 62). Hay que notar que con este segundo calificativo se quiere hacer notar o decir que se dan a conocer opciones o un programa de acción, mientras que con la palabra “bando” afirmaría en cambio que el documento tiene carácter jurídico o contiene normas o preceptos jurídicos o de naturaleza *prescriptiva*.

Más ambiguo que nuestro sagaz constitucionalista es todavía JOSÉ MARÍA ROSA, quien en el tomo II de su *Historia argentina*, titulada precisamente “La Revolución (1806-1812)” (1965), después de caracterizar al documento como “bando”, lo llama “Proclama [...] dirigida por el virrey a los leales y generosos pueblos de su virreynato” (p. 174) y señala que en ella el virrey se hace “eco de las noticias demasiado sensibles y demasiado desagradables traídas por una fragata mercante inglesa” y anticipa lo que hará en el caso “de una pérdida total de la península” (p. 175).

En la dirección que después adoptó SIERRA, BARTOLOMÉ MITRE en su *Historia de Belgrano y de la Independencia Argentina*, Buenos Aires, Ediciones Anaconda, 1950, p. 144, se refiere al documento denominándolo “proclama” que “expidió” Cisneros después de hacer “publicar en una hoja suelta todas las noticias venidas de España”.

Una tercera alternativa entre “bando” y “proclama” es el uso de “manifiesto”, que hace RICARDO LEVENE en el capítulo II del tomo II de su *Ensayo Histórico sobre la Revolución de Mayo y Mariano Moreno*.

Entre los autores que no hacen ninguna referencia al documento, considerándolo tal vez irrelevante, se hallan Víctor TAU ANZOÁTEGUI y EDUARDO MARTIRÉ, *Manual de Historia de las Instituciones Argentinas* (1967),

2. *Las provincias*

El acuerdo previo a que se refiere el bando es legítimo para éste solamente si no se opone a la determinación ulterior del virrey; no se quiere decir con esto que en dicho documento tal determinación no haya de ser condicionada por el acuerdo; entre otras cosas, si la determinación ha de ser legítima, es necesario que sea, precisamente, acordada con anterioridad; pero el acuerdo de que se trata, en rigor, debe tener lugar entre las provincias, a las cuales conviene caracterizar como verdaderas *unidades soberanas* a estos efectos. Tales provincias son:

- a) la de Buenos Aires, cuya capital es la ciudad de este mismo nombre;
- b) las de Paraguay, cuya cabecera es la ciudad de Asunción; Salta del Tucumán, con su capital en Salta; La Paz, cuya capital es la ciudad de este nombre; Charcas, con capital en la ciudad de Chuquisaca; Potosí, con capital en Potosí; Cochabamba, que tiene en la ciudad de Oropesa a su capital; Córdoba del Tucumán, con capital en la ciudad de Córdoba, y Puno, cuya capital es la ciudad de igual nombre.

3. *Representaciones de la ciudad capital de cada intendencia y no representaciones de todas las ciudades de la intendencia*

Ya respecto de la provincia (o intendencia) de Buenos Aires debe considerarse que solamente las “Representaciones de [...] [la ciudad] Capital”³ de ella ejercen la soberanía respectiva, porque de concernir ese ejercicio a las “Representaciones” de las demás ciudades de la misma provincia, no se justificaría la referencia exclusiva a las primeras que hace el bando. Por tanto, si únicamente el pueblo de la ciudad de Buenos Aires es el que puede acordar con las provincias, en representación de la de Buenos Aires, lo necesario para la determinación de Cisneros, el mismo principio aplicado a las “Provincias dependientes”⁴ de las “Representaciones” de tal ciudad significa que son las *representaciones de la ciudad capital de cada intendencia* las únicas que pueden ejercer la soberanía relativa a cada una. Según lo dispuesto por el bando, como el acuerdo previo ha de operar en virtud de la unión de la representación de Buenos Aires con las de las demás provincias, la determinación a tomar por la “Superioridad”⁵ es legítima en cuanto es condicionada a tal acuerdo; si éste tuviese lugar entre el pueblo de la ciudad de Buenos Aires y las representaciones de cada una de las demás ciudades del virreinato, o entre los pueblos de la intendencia de Buenos Aires y los de las capitales de las restantes intendencias, está a la vista que no sólo él no sería válido sino que tampoco lo sería la determinación de la superioridad concordante con él.

4. *El acuerdo pluriprovincial y la determinación ulterior del virrey*

Verificada la exigencia del acuerdo previo *provincial* para proceder a la determinación *virreinal* con arreglo a ella, es necesario determinar la amplitud concedida por el bando a la determinación en que ese acuerdo ha de resolverse, en orden a lo establecido por él respecto de la determinación *plurivirreinal* a adoptarse *a posteriori*.

cap. XIII, § 361-395, pp. 243-265; y NOEMÍ GOLMAN, *Nueva Historia Argentina*, tomo III, “Revolución, República, Constitución (1806-1852) (1998).

³ Cfr. Mayo. *Su filosofía, sus hechos, sus hombres*, Buenos Aires, H. CONCEJO DELIBERANTE, 1960, *Proclama del Virrey Cisneros anunciando que las tropas francesas han invadido España y que la monarquía pelagra*, p. 215.

⁴ *Ibid.*, p. 215.

⁵ *Idem*.

Puede ocurrir, a este respecto, que el acuerdo *pluriprovincial* sea favorable a la *subrogación*⁶ del virrey o bien que la destitución de éste tenga lugar por una Junta que él mismo presida, de la cual puede hablarse como de una *cuasi-subrogación*⁷. Es lógico que si el acuerdo se resuelve en una determinación *subrogatoria* ésta no sea legítima con arreglo al comunicado, pues es este mismo el que dispone que la determinación siguiente al acuerdo *pluriprovincial* corresponda a la “Superioridad” del virrey, que en el caso de subrogación no podría ser el mismo Cisneros.

De aquí la consistencia de la interpretación con arreglo a la cual se reputa *prohibida* por el bando toda determinación *pluriprovincial* fundada en la destitución de Cisneros, el cual debe necesariamente continuar en el mando, como virrey, para proceder a la “determinación [...] previamente acordada”.

5. *Condicionamiento de la determinación virreinal a lo resuelto por el acuerdo de todas las provincias del Virreinato*

La determinación *virreinal*, según lo que se ha dicho hasta ahora, sigue al acuerdo *interprovincial* y lo supone. Es necesario a este respecto o, cuando menos, oportuna, una ulterior meditación sobre este último acuerdo para comprender mejor cómo él, no obstante ser inmediatamente precedente a la determinación *virreinal*, supone a su vez otra determinación, anterior a aquella en que consiste la *pluriprovincial*.

Esta última determinación resulta del acuerdo de las “Provincias dependientes” con “las representaciones de [...] la Capital”⁸; por tanto, en la determinación de cada una de estas “Representaciones” debemos encontrar la razón del acuerdo *interprovincial* posterior a ella pero previo a la determinación *pluriprovincial* que precede a la *virreinal*.

La primera determinación *provincial* previa a la determinación *pluriprovincial* resultante del acuerdo de todas las provincias consiste en lo a adoptar por “las Representaciones de [...] la Capital”. La segunda, en cambio, en lo resuelto por las representaciones de las demás provincias como consecuencia de la determinación *bonaerense*.

Es precisamente esta precedencia de la determinación *provincial bonaerense* lo que significa que el acuerdo *interprovincial* sea *a posteriori*, lo cual expresa la idea de la posterioridad de la determinación *interprovincial* respecto de aquélla y de su inmediata anterioridad a la determinación *virreinal*. (*Determinatio interprovincialis posterior determinatione provinciali et prior determinatione virreinali*.)

Se puede preguntar todavía si esta última determinación puede válidamente adoptarse, de conformidad con el mandato, antes de que se “reúnan las representaciones de [...] [las]

⁶ El verbo “subrogar”, que significa sustituir, es empleado ya en la primera proposición disyuntiva acordada y “desaprobada” por “los Señores del Congreso”, y en la tercera, igualmente disyuntiva, que fue “generalmente aprobada”. De “subrogación”, a su vez, hablan numerosos votos, ya para oponerse en principio a ella, como es el caso del voto del oidor Don Manuel José de Reyes, ya para propiciarla irrestrictamente, como es el caso del voto del “Señor Comandante Don Cornelio Saavedra”.

⁷ Esta expresión es mía y no del documento, aunque resulta por lo demás de éste porque los votos en favor del cambio significado por el nombramiento “de adjuntos para el despacho del Gobierno al Excelentísimo Virrey”, no sustituyen a Cisneros por otro u otros sino que lo mantienen, incluso *qua* “Virrey”. *Ibid. Acta del Cabildo Abierto del 22 de Mayo de 1810*, pp. 143, 144, 145, 147, 151, etc.

De ello resulta que mientras la *subrogación* es sustitución del virrey, la *cuasi-subrogación* no es nunca la sustitución de éste sino la del mando: un mando que de pleno pasa a ser “asociado”. *Ibid.*, p. 151.

El *proprium* de la *cuasi-subrogación* es, por tanto, ser y no ser: ser el mismo Cisneros, no ser el mismo mando del virrey, o ser un virrey con un mando diverso o un mando asociado que no es el mismo que Cisneros tenía.

⁸ *Proclama*, cit. (3), p. 215.

provincias dependientes”, o sea en conformidad únicamente con lo determinado por el acuerdo de las representaciones de la ciudad de Buenos Aires.

En realidad el documento se refiere a la determinación del virrey indicando que ella será “previamente acordada en unión de todas las representaciones de esta capital”, no en el sentido de que su validez dependerá de su conformidad con ella, sino con lo determinado por *todas* las representaciones provinciales; aun cuando la expresión “a que posteriormente se reúnan las de sus Provincias dependientes” sea entendida como indicativa de una obligada conformidad de las representaciones de las provincias “dependientes” a la de las de Buenos Aires, o sea de una conformidad que no pueden dejar de prestar aquéllas, como *subordinadas*, a éstas, como *subordinantes*, cabe considerar que ella condiciona la “determinación” de la “Superioridad” a la determinación tomada por las representaciones provinciales *a posteriori* de la determinación de las representaciones de la capital del Virreinato. Téngase presente, para comprender mejor, que la mención de tales representaciones no habría sido necesaria si se hubiera considerado que la sola determinación del pueblo de la ciudad de Buenos Aires, como representación de todo el Virreinato y no sólo de la intendencia del mismo nombre, era suficiente para justificar la determinación ulterior del virrey con arreglo a ella; se trataba, en suma, de otorgar, a esas mismas representaciones provinciales subordinadas, idéntico poder que a las de la capital del Virreinato en orden a la determinación previa condicionante de la legitimidad de la determinación *virreinal*.

6. Limitación prohibitiva a la determinación pluriprovincial

Ahora bien, en cuanto la determinación *virreinal* consiste ante todo en una determinación previa a aquella que he llamado *plurivirreinal* y que en el lenguaje del bando se designa como resultado del acuerdo del Virreinato del Río de la Plata con los “demás virreynatos”¹⁰, conviene que ella no verse sobre el establecimiento de “una representación de la Soberanía de [...] Fernando VII”¹¹; de aquí la exigencia de que una determinación de este carácter sea acordada en unión de todos los virreynatos y no solamente por el rioplatense.

Pero ¿cuál debe ser el alcance de la determinación *pluriprovincial* en concordancia con la cual la determinación *virreinal* haya de ser también válida y otorgar a su vez validez a la determinación *plurivirreinal*?

Se comprende que si la determinación del virrey debe ser “previamente acordada” y no puede concernir al establecimiento de una representación de la soberanía del rey, tampoco el acuerdo *pluriprovincial*, o sea el que resulta de las determinaciones de los pueblos de cada una de las capitales de las intendencias que integran el Virreinato del Río de la Plata, puede resolverse en una determinación contraria a tal prohibición.

Este aspecto del problema de la determinación *pluriprovincial* se refiere sobre todo a si ella puede implicar válidamente la solución consistente en la *cuasi-subrogación* (*supra*, § IV); he advertido ya que la *subrogación*, en cuanto entraña la destitución de Cisneros, excluye la determinación posterior de éste en conformidad con ella y por eso se halla prohibida por el bando del 18 de mayo. Ahora bien, ¿se halla en el mismo caso el supuesto de la *cuasi-subrogación*, a que he hecho referencia antes de ahora como una alternativa a la determinación *pluriprovincial* consistente en la *subrogación*?

⁹ *Idem.*

¹⁰ *Idem.*

¹¹ *Idem.*

La *cuasi-subrogación*, en cuanto no implica la eliminación de Cisneros, satisface la necesidad de la permanencia de éste en el cargo de virrey, cuya importancia asume todavía mayor relieve cuando se reflexiona que solamente en este caso es posible la determinación *virreinal* con arreglo a la *provincial* y como condición *necesaria* aunque no *suficiente* del acuerdo *plurivirreinal* que se resuelve en el establecimiento de un gobierno representativo de la soberanía del monarca cautivo en Valençay.

Pero a fin de que se pueda válidamente formular la determinación *virreinal*, es necesario no sólo que sea la persona de Cisneros quien lo haga sino además que ella actúe *qua* virrey, o sea con la “autoridad” correspondiente a este cargo. Tal actuación puede tener lugar en el caso en que la determinación *pluriprovincial* sea contraria a toda “innovación” y no solamente *antisubrogacionista*; pero, normalmente, tratándose del caso en el que ella consista en la *cuasi-subrogación*, puesto que ésta supone la existencia de una autoridad diversa de aquella que constituye al virrey como “superioridad” cuyas potestades no son compartidas, es necesario contemplarlo como *caso en el cual el gobierno asociado implicado en él se opone al gobierno unipersonal que el virrey ejerce*. Tal es la razón por la cual la determinación respectiva está lógicamente prohibida por el manifiesto (*infra*, § 7).

7. ¿Prohíbe realmente la proclama la *cuasi-subrogación*?

De la solución del problema planteado en el punto precedente depende si la determinación *pluriprovincial* puede considerarse válida o inválida.

Mientras la oposición a toda innovación supuesta como requisito de la validez de la determinación *virreinal* en conformidad con la *interprovincial* comprende la oposición a la innovación *insustancial* representada por la *cuasi-subrogación* además de a la *sustancial* constituida por la *subrogación*, conviene no considerar válida la determinación resultante del acuerdo *interprovincial* favorable a cualquiera de las dos innovaciones. Pero si la oposición a toda innovación es entendida como oposición a toda innovación *sustancial*, tal consideración es incorrecta.

Es obvio que desde esta perspectiva es relevante, y hasta decisiva, la distinción entre innovación sustancial como *innovación del sistema político* e innovación insustancial como *excluyente de toda innovación del sistema político*; en cuanto a la primera, la regla debería ser la de la invalidez de la determinación no sólo de las representaciones de la capital del Virreinato sino resultante del acuerdo entre las provincias, incluida la de Buenos Aires; en cuanto a la segunda, el principio debería resolverse en favor de la validez de la determinación *pluriprovincial*.

Se comprende que la tesis de la innovación insustancial como excluyente de toda innovación del sistema político no tanto excluye cuanto supone la innovación de las potestades inherentes al cargo de virrey, mientras que la tesis de la innovación sustancial como innovadora del sistema político no tanto supone cuanto excluye la permanencia misma de Cisneros en ese cargo: en palabras simples, en el primer caso el virrey continúa siendo Cisneros, aunque sin “el lleno de facultades que le conceden las leyes”¹², y en el segundo caso una persona o grupo de personas diversas de él ejercen tales “facultades”.

Ahora bien, el que la innovación insustancial mantenga a Cisneros como virrey con mando asociado a otras personas no implica que la determinación de la ciudad de Buenos Aires en tal sentido excluya la necesidad de una segunda determinación, emanada de las

¹² El enunciado pertenece al voto autocontradictorio de “Don Alberto Villamil”, quien mientras por una parte se pronuncia en favor de que continúe el virrey “con todo el lleno de facultades que le conceden las Leyes”, por otra parte se conforma “con el voto del señor Don Manuel José de Reyes”. *Ibid.*, *Acta del Cabildo...*, cit. (6), p. 147.

representaciones provinciales, o sea que haga innecesario el acuerdo de todas las provincias como condición necesaria y suficiente de la determinación *virreinal* en concordancia con la determinación resultante de aquél, mientras que la innovación sustancial requeriría esta segunda determinación como condición *sine qua non* de la primera¹³.

8. La cuasi-subrogación como innovación insustancial

Haber planteado así el concepto de la innovación sustancial sobre el mando virreinal y precisamente sobre las potestades correspondientes a él, ¿supone que la determinación ulterior de Cisneros pueda no ser coincidente con la de las provincias? En otras palabras, el bando de Cisneros, con arreglo al cual su determinación ante el “desgraciado caso de una total pérdida de la Península y falta del Supremo Gobierno”, será “previamente acordada en unión de [...] las representaciones” de todas las capitales de provincia del Virreinato, exige que ella concuerde con el resultado del acuerdo *interprovincial*.

Este problema se puede reducir a una pregunta: ¿la *innovación insustancial*, o bien la *cuasi-subrogación* en que ella se resuelve, es conciliable con la determinación de la “superioridad de un virrey cuyos poderes no son ya los privativos de su cargo?”

Precisamente porque la determinación, en este caso, *no* es privativa, no se la puede considerar como idéntica a aquella que el bando concibe como *privativa*; en la *cuasi-subrogación* se debe ver una solución incompatible con las prescripciones del documento, el cual, al condicionar la validez de la determinación *virreinal* a su concordancia con la *pluriprovincial*, excluye que ésta sea innovadora del mando correspondiente al virrey.

La determinación de este último así concebida no excluye en absoluto el concepto de la validez de la determinación *pluriprovincial* como condicionada por ella; tal condicionamiento no contrasta con el concepto de ella como necesariamente coincidente con la determinación *pluriprovincial*, en cuanto esta concordancia sólo puede ser establecida por la “Superioridad virreinal en virtud de “todo el lleno de facultades que le conceden las leyes”; póngase atención, sobre este punto, en la fórmula usada por mí hace poco para definir la innovación sustancial como incompatible con la determinación *virreinal*, la cual opera como condición resolutoria de sus efectos; por tanto, si el virrey considera ilegítima la determinación sobre el mando, no emite válidamente una determinación concordante con ella.

¹³ Me da la impresión de que el voto condicional de Don Francisco de Arteaga en el sentido de que se innovara en “el mando” si no había “pluralidad de votos para el privativo” y se acordara “previamente con las Provincias interiores” si la pluralidad fuera en favor “de alguna innovación substancial”, da por supuesto que califica como *innovación insustancial* la determinación por la misma “pluralidad” en favor de que el virrey Cisneros siguiera “asociado con el Señor Regente de la Real Audiencia y el Cavallero Síndico Procurador de la Ciudad”. Porque es evidente no sólo que en el caso de la destitución de Cisneros la innovación sería “substancial” sino que no habría innovación si ninguna de estas condiciones se cumpliera.

Otro voto que consiente la “innovación substancial” es aquel que se acuerda “previamente con las Provincias interiores” en el supuesto de que el Congreso se pronunciara mayoritariamente contra la continuación de Cisneros asociado en el “mando”; la diferencia de este voto, formulado por Don José de las Carreras, respecto del de Arteaga, es que mientras el segundo se pronuncia exclusivamente en favor del regente de la Audiencia y del síndico procurador del Cabildo, en el supuesto de que haya pluralidad en favor de la cuasi-subrogación, el primero lo hace favorablemente a Saavedra, además de a estos funcionarios, en el mismo supuesto; el más conservador en esta dirección cuasi-subrogacionista, que subordina la subrogación al acuerdo plurivirreinal, es el voto de Don Miguel Escuti, quien como después diría Arteaga, empleando un término que reproduciría de las Carreras en el suyo, no halló “motivo para innovar” [...] pero, [...] en el caso de que á pluralidad de votos [...] [debiera] hacerse”, “entonces”, habría de gobernar “el Excelentísimo Señor Virrey asociado con los Señores Regentes de esta Real Audiencia y Síndico Procurado General”. *Ibid.*, p. 151.

En cambio, si está de acuerdo con ella y, por tanto, considera válida la innovación insustancial, es igualmente claro que su determinación con arreglo a la solución que ella adopta implica el conferimiento de efectos jurídicos a lo resuelto precisamente por las representaciones provinciales del Virreinato en favor de la *cuasi-subrogación*.

En un plano distinto se ubica el caso en el que la determinación *interprovincial* sea contraria a toda innovación y no ya solamente a aquella relativa al mando, la cual exige la conformidad del virrey, según lo establecido por él mismo en su bando y así no que sus efectos jurídicos dependan de lo que él establezca *a posteriori (ex tunc)*.

9. Nuevamente sobre la prohibición de la innovación sustancial

¿Se halla entonces prohibida por el mandato cisnerista la *cuasi-subrogación*?

La respuesta obvia a esta pregunta está dada por la solución, igualmente obvia, de esta dificultad ofrecida por el razonamiento con arreglo al cual la *cuasi-subrogación* entraña una innovación contradictoria con lo prescripto por el comunicado respecto a la determinación *virreinal*: si la determinación *pluriprovincial* es contraria a la posibilidad de que la determinación *virreinal* se produzca, ella no puede ser válida de acuerdo con el documento virreinal; es necesario, pues, entender que en este caso la determinación *pluriprovincial* no puede obligar en absoluto al virrey; tal solución contrasta con la posibilidad de que la determinación *virreinal* sea favorable a la innovación *insustancial* que la *cuasi-subrogación* implica.

10. Potestades del virrey

Cuanto se ha dicho en el párrafo anterior, especialmente en la última parte, sirve para apreciar plenamente el significado jurídico de la determinación *pluriprovincial* en relación con la determinación *virreinal a posteriori*: la verdad es que la primera de ellas es *facultativa* en cuanto Cisneros no está obligado a requerirla para adoptar la segunda; pero resulta *obligatoria* para las provincias a partir de su requerimiento virreinal por el bando mismo.

En cuanto a la determinación *virreinal* relacionada con la *pluriprovincial*, es obvio que de una parte ella es también *obligatoria* para el virrey, tanto por lo que concierne al acto en sí cuanto por lo que concierne al contenido de sus prescripciones; de la otra, ella es el resultado de un acto complejo con la determinación *pluriprovincial*; no hay, pues, un acto consistente en esta última determinación distinto del acto que se resuelve en la determinación *virreinal*.

Entonces si esta última determinación no es el resultado de un acto diverso de aquel cuyo resultado es la determinación *pluriprovincial*, debe ser una determinación en la que el virrey sustituye *a priori* su voluntad por lo que determine el acuerdo *interprovincial*. Tal sustitución es sin embargo *potestativa* para el virrey. Tiene cuenta que nos detengamos a meditar sobre el significado de esta propiedad del bando de Cisneros. Ciertamente, que aquella sea *facultativa* para éste no implica que lo sea también para las representaciones provinciales, cuya determinación *preparatoria* de la determinación *virreinal* es obligatoria para tales representaciones; pero se debería saber por qué esta *obligatoriedad preparatoria* no comporta un acto diverso de aquel cuya realización tiene por resultado la determinación *virreinal*; parece, en efecto, que si la determinación *plurivirreinal* es el resultado de un acto *acordado* por las representaciones provinciales o, en general, un acto resultante del acuerdo entre ellas, aunque posterior a la determinación derivada del acuerdo de todas las representaciones de la ciudad de Buenos Aires, deba concurrir más bien la idea de un acto separado del que le sigue y no de un acto que integra el acto *a posteriori* cuyo resultado es la determinación *virreinal*.

Sin embargo, la precedencia inmediata a ella de la determinación *pluriprovincial* lo mismo que la mediata de la determinación de Buenos Aires anterior al acuerdo del que resulta aquélla no excluye la idea de una complejidad del acto por el que se emite la voluntad del virrey con arreglo a lo prescripto por este mismo en el bando que, precisamente por tal razón, constituye la base normativa de todas las determinaciones previas a la *virreinal*. Las representaciones provinciales cuentan con la posibilidad de emitir su voluntad en un acto cuyo resultado es una determinación necesariamente *a priori* de la del virrey, pero tal acto es un acto *complejo* con el virreinal en el sentido de que no lo condiciona ni constituye una forma de *autorización* y mucho menos de *control* de su emisión.

11. Limitaciones de las potestades virreinales

Ahora bien, si la determinación *virreinal* ha de necesariamente conformarse con la *provincial*, como lo expresa el bando, quiere decir que no basta afirmar que esta última es *facultativa* para Cisneros. Ya en esta frase: "...no tomará esta Superioridad determinación alguna que no sea previamente acordada", que refleja fielmente la necesidad de conformidad de una determinación con la otra, aflora la idea de una *obligación*, que asume el virrey sobre el contenido de la suya.

De ahí la necesidad de caracterizar la determinación *pluriprovincial* como vinculante con la *virreinal* y por eso como *obligatoria* para el virrey y no solamente para las provincias una vez que ella se ha emitido, con lo que el acto de ésta como órgano *consultivo* cumple puntualmente su finalidad, que es precisamente la de ligar válidamente a la determinación *virreinal* con su contenido. Esta última tiene, pues, necesidad de conformarse al resultado del acuerdo *pluriprovincial* lo mismo que éste tiene necesidad de resolverse en una determinación no *innovadora* (*supra*, § 6-9).

Lo cual quiere decir que mientras el mandato de Cisneros es el resultado del ejercicio de una potestad del virrey o, como quiera que sea, de la realización de un acto *potestativo* de su parte, la determinación, también suya, *a posteriori* de la determinación *pluriprovincial*, no es el resultado de un acto *voluntario* sino *obligado* como consecuencia de la determinación voluntaria resultante del acto de emisión del comunicado. Por eso, este último hace de la determinación de las representaciones provinciales un acto que no es de oficio o espontáneo sino determinado por el requerimiento, que como lo dicen las palabras mismas del documento en cuestión, expresa la obligación de tales representaciones de pronunciarse sobre el caso de que se trata.

De este modo, el acto consistente en la determinación de Cisneros de confirmar su determinación derivada del acuerdo *interprovincial* consiste en un acto inicial *potestativo* que se resuelve en el requerimiento de esta segunda determinación, e implica un acto final *obligatorio* (o de *potestad obligatoria*) consistente en su determinación con arreglo a lo determinado por las representaciones provinciales.

Pero así como el acto por el que el virrey se pronuncia finalmente de acuerdo con lo determinado por las representaciones provinciales implica un acto obligado por su voluntad inicial (o de *potestad no obligatoria*), así el acto preparatorio de su determinación final obligada implica un acto determinado por el requerimiento de aquel cuya fase inicial está constituida por la determinación de todas las representaciones de la ciudad de Buenos Aires. (*Sicut actus quo virrey se pronuntiat secundum determinatum a repraesentationibus provincialibus implicat actum coactum ex sua voluntate initiali, sic actus praeparatorius suae determinationis finalis coactae implicat actum determinatum a rogatione illius cuius momentum injitialie constituitur a determinatione omnium repraesentationum civitatis Bonaerensis.*)

12. Efectos de la determinación cuasi-subrogatoria provincial

Según lo que se ha dicho ya, la determinación *virreinal* consistente en un acto que se resuelve en un sentido concordante con lo dispuesto por el acuerdo *interprovincial*, tiene lugar como resultado de un proceso cuyo punto de partida está dado por el acto cuyo contenido normativo se resuelve en otro acto, a cargo de las representaciones provinciales, por el cual éstas, obrando de conformidad con lo prescripto inicialmente por el virrey, se pronuncian en contra de toda innovación y no solamente de la atinente al sistema político.

Pero si la determinación *pluriprovincial* consiste en un pronunciamiento favorable a la innovación insustancial consistente en la *cuasi subrogación*, esto es, en la atribución de las potestades del virrey a una Junta cuyo presidente es el mismo Cisneros, el acto por el cual este último expresa su determinación no consiste ya en un acto *condicionado* a aquel que se resuelve en la determinación de las representaciones provinciales, y que no se dice *no condicionante*, sino *no condicionado*, de manera que el efecto de esta última determinación no se produce sino en cuanto la determinación de Cisneros haya sido aprobatoria de ella. Por tanto, antes de que la determinación *no condicionada* del virrey haya tenido lugar, se da un estado de cosas en el cual la innovación en el mando resuelta por la determinación resultante del acuerdo *interprovincial* no opera sus efectos; sobre este estado de incertidumbre o de pendencia sólo hay que señalar que implica que la determinación en cuestión no es ni válida ni ejecutiva hasta que la determinación *virreinal* concordante no se haya dado, por lo que sus efectos no se producen *ex nunc*, o sea desde que el acto que se resuelve en ella se ha realizado, sino en todo caso *a posteriori*, o sea a partir del acto aprobatorio de Cisneros que se resuelve en su determinación concordante con la innovación insustancial. Se trata, aquí, de un acto (el que culmina en la determinación final del virrey), que obra jurídicamente como *aprobatorio* o *desaprobatorio* del acto por el cual el acuerdo *interprovincial* se resuelve en una determinación condicionada a él, de tal manera que esta última no produzca efectos sino en cuanto haya sido aprobada por el acto de Cisneros, cuya determinación no podría nunca ser retroactiva (*ex tunc*) en este último caso, en cuanto es *constitutiva*, no *declarativa*, y sus efectos se producen para lo futuro (*ex nunc*); y así de un acto *a posteriori* de otro cuya determinación es *ad referendum* y por eso sujeta a la condición suspensiva de la determinación *virreinal* aprobatoria o, si queremos, de un acto cuya relación con el otro o los otros es una relación entre actos diversos o separados, sin los cuales los efectos del acto que tienen lugar a continuación de la determinación de las representaciones de Buenos Aires, o sea del que se resuelve en la determinación *pluriprovincial*, lo mismo se producirían.

Para aclarar las ideas en torno a esta relación, la cual difiere de aquella implicada en la hipótesis de una determinación *pluriprovincial* contraria a cualquier innovación, es conveniente reflexionar sobre los dos aspectos de esta última, que son el carácter *potestativo* de la determinación *virreinal* inicial y el *obligatorio* de la igualmente *virreinal* determinación final, de una parte, y el carácter exclusivamente *obligatorio* de la determinación *pluriprovincial*, de la otra: una *determinación virreinal que es potestativa en su fase inicial y obligatoria en su fase final* y una *determinación pluriprovincial que es obligatoria en cuanto debe tener lugar y también obligatoria en cuanto su contenido debe ser favorable al mantenimiento de Cisneros como virrey con plenitud del mando; una determinación final de este último obligada a conformarse a la determinación no innovadora del acuerdo entre las representaciones provinciales o bien una determinación pluriprovincial condicionada y a la vez condicionante de la determinación virreinal final*. Veremos inmediatamente que el carácter preparatorio de la determinación *pluriprovincial* puede, incluso debe, ser considerado como no excluyente de su carácter vinculante en cuanto impone a la autoridad *virreinal*, por

propia determinación suya, la obligación no tanto de requerirla cuanto de conformar la voluntad del virrey a sus prescripciones.

La idea de la relación entre los actos a que da lugar el caso de la determinación *pluriprovincial* favorable a la *cuasi-subrogación*, a su vez, se refiere a la de la necesaria separación entre el acto que se resuelve en aquella determinación y aquel por el cual el virrey determina sus efectos, de manera tal que éstos no se producen si el acto virreinal se resuelve en la desaprobación y son plenamente operativos desde la fecha de emisión del acto si, en cambio, éste concluye en la aprobación, de la cual el acto precedente no comporta su preparación: la determinación *pluriprovincial* como preparatoria de la determinación *virreinal* es propia del caso en el que ella implica la oposición a toda innovación; más exactamente, es concordante con el requerimiento de Cisneros en tal sentido, del cual constituye el *posterius* necesario, mientras que la determinación final de aquél tiene como *prius*, igualmente necesario, dicho *posterius*; la misma determinación *pluriprovincial* es en cambio no preparatoria y por eso diversa o independiente de la determinación *virreinal*, lo que hace de ella una determinación sujeta a la condición suspensiva (no resolutoria) de su aprobación por Cisneros.

Quien considere que la razón del sometimiento *a priori* de este último a lo que acuerden las representaciones provinciales es su determinación contraria a todo cambio en el mando y no solamente en el sistema político y que la *cuasi-subrogación* configura una solución opuesta a la primera de estas dos alternativas, esto es, favorable al *cambio en el mando sin cambio en la persona de quien manda*, comprenderá fácilmente por qué con el calificativo de *prohibida* aplicado a ella se denota el carácter que ella tiene en relación con la hipótesis de una determinación *virreinal* necesariamente concordante con la *pluriprovincial* que implica aquella determinación como obligada fase final de un proceso o serie de procesos implicados en tal determinación como suceso cuyo acontecer es el tener lugar del acto por el cual opera el tránsito de un estado de cosas a otro estado de cosas; se tiene así una prohibición referida únicamente a la determinación *virreinal* como obligada por el carácter vinculante de la determinación *pluriprovincial* establecido por las propias prescripciones del bando.

13. ¿Efectos vinculantes o no vinculantes de la determinación *pluriprovincial* favorable a la innovación política?

Volvamos, después de esto, al caso en el que la determinación *pluriprovincial* fuera favorable a la innovación en el sistema político, para observar que también aquí, obviamente, tal determinación debe reputarse como no vinculante respecto de la determinación *virreinal* y por eso como igualmente separada de ésta y no como preparatoria del acto en que ésta se resuelve. Precisamente la idea de tal separación puede ayudarnos a apreciar su analogía con el caso de la determinación *pluriprovincial* favorable a la *cuasi-subrogación*.

Si sólo la determinación *pluriprovincial no innovadora* es preparatoria de la *virreinal*, esto implica también y sobre todo la consideración de la primera como *ad referendum* de la segunda, esto es, en rigor, la idea de su condicionamiento a ella, la cual no debe reputarse condicionante de la legitimidad de sus efectos jurídicos *a posteriori* y, por eso, contemplarse como condición suspensiva de cuyo cumplimiento no dependen tales efectos. Lógicamente, el cumplimiento de la condición suspensiva consistente en la aprobación virreinal se resuelve, me atrevería a decir concluye, en la autodestitución de Cisneros operada con efecto *ex tunc*, es decir, desde la fecha del acto por el cual ella se expresa.

14. *Hipótesis de la determinación virreinal aprobatoria de lo resuelto en el acuerdo pluriprovincial a favor de la cuasi-subrogación y no solamente de la subrogación*

Queda por examinar la hipótesis de la determinación *virreinal* en el sentido no de la desaprobación sino de la aprobación de lo resuelto por la determinación *pluriprovincial* en favor de la *cuasi-subrogación* y no solamente de la *subrogación*, esto es, prácticamente, del cambio en el mando tanto como del cambio en el sistema político. Esta es, ciertamente, una hipótesis absurda pero no imposible.

En cuanto a ella, todo lo que cabe observar es que estaría en el mismo caso en el cual se hallaría la determinación *pluriprovincial* en igual sentido, respecto de la *virreinal* en sentido contrario, esto es, se resuelve desaprobando aquélla, lo que significa que consistiría en una determinación condicionada a otra determinación, que debería reputarse condicionante de su validez, de manera que sus efectos *innovadores* no se podrían producir sino en cuanto la segunda, resultante del acuerdo de todos los virreinos indios, la aprobara. Por tanto, antes de que la aprobación condicionante haya tenido lugar, ella carecería de toda ejecutividad. Se trataría aquí, una vez más, de una determinación *ad referendum* de la determinación *plurivirreinal*; y así, una vez más, de la relación entre actos diversos o separados cuya combinación con el acto final aprobatorio daría lugar a la verificación de sus efectos jurídicos como válidos.

15. *En torno al principio de la determinación pluriprovincial favorable a la innovación como sujeta a la condición suspensiva de su aprobación virreinal*

Estimo oportuno, antes de cerrar el examen de este punto, insistir sobre el principio de la determinación *pluriprovincial* favorable a la innovación como sujeta a la condición suspensiva de su aprobación por Cisneros, y precisamente de la determinación de éste como no condicionada por sino como condicionante de ella.

No sería así según el documento que estamos tratando puesto que, precisamente, con relación al mando, Cisneros afirma en él que, “lejos de apetecerlo”, su “ambición se ciñe a la gloria de pelear entre vosotros por los sagrados derechos de nuestro adorado monarca”, lo que implica no tanto la prohibición de toda determinación *pluriprovincial* sustitutiva de su autoridad cuanto la consideración de tal determinación como producida por un órgano cuyo acto es *ad referendum* de su aprobación ulterior por el virrey pero produce con todo efectos jurídicos a partir de su emisión (*ex tunc*); e incluso que en el caso de desaprobación ésta opere también con efecto *ex tunc*, o sea retroactivos al momento en que se emitió el acto cuya determinación consiste en la *subrogación* o en la *cuasi-subrogación* de la autoridad que obtiene el virrey.

Tal interpretación parece además responder al principio en virtud del cual el propio Cisneros considera que los americanos conservan “intacto el sagrado depósito de la soberanía”; puesto que éstos son los depositarios de la soberanía que corresponde al “monarca”, pueden ejercer válidamente los derechos inherentes a ella para su restitución a aquel al cual ella pertenece. Lo que importa, de todos modos, en el terreno de la investigación de los principios en relación con el ejercicio de las potestades de que se trata por los americanos, particularmente los que componen los pueblos de las capitales intendenciales del Virreinato del Río de la Plata, es si tal ejercicio puede conducir a una determinación válida que entrañe la *innovación subrogatoria* o *cuasi-subrogatoria*. Si yo he conseguido aclarar hasta ahora las directrices de mi pensamiento, el lector no se asombrará de la solución que finalmente creo poder dar a esta duda *histórica*. En mi concepto, una separación rigurosa de los conceptos de *innovación no definitiva de la cuestión relativa al establecimiento del gobierno representativo de la soberanía del rey* e *innovación definitiva de esta cuestión*

por parte de las representaciones provinciales es una condición indispensable de la aclaración de la duda de que se trata, e incluso de cualquier otra concerniente a la legitimidad de la determinación de tales representaciones.

A este respecto se puede reconocer que la única dificultad a la consideración de la validez *ex tunc* de la determinación *innovadora no definitiva de la cuestión del gobierno representativo* está constituida por el hecho de que, de acuerdo con ella, no sería ya Cisneros quien obrara como “superioridad” para producir *su* determinación como previa a la *plurivirreinal*; pero no es en absoluto verdad lo contrario, o sea que ninguna dificultad existe para considerar sujeta a la condición suspensiva de su aprobación tal determinación y, por tanto, como convalidada y ratificada a partir del cumplimiento de la condición consistente en la determinación aprobatoria de Cisneros; tal interpretación tiene la ventaja de conciliar lo mejor posible lo manifestado por éste respecto a su no apetencia del mando con su exigencia de que la determinación *pluriprovincial* sea aquella con arreglo a la cual él puede expedirse previamente al acuerdo *intervirreinal*.

Este criterio de la distinción entre los dos tipos de determinación innovadora, me parece que puede consentir una mayor profundización de la cuestión relativa a la *determinación innovadora insustancial no definitiva de la cuestión del gobierno representativo*. Meditando, últimamente, una vez más sobre ella, he terminado por concluir que en tanto sus efectos no excluyen la permanencia de Cisneros en el gobierno del Virreinato, éstos tienen (o pueden tener) lugar a partir de la fecha de emisión del acto por el cual la determinación *pluriprovincial* se produce o, en otras palabras, son *ex tunc* y no condicionadas a una aprobación posterior, también *ex tunc*, por parte de aquél.

Así es como, a mí entender, debe ser planteado el delicadísimo problema de la *cuasi-subrogación* implicada en la determinación innovadora insustancial. Sin duda, la definición de ésta como contraria a la determinación *plurivirreinal* que habrá de definir la cuestión del gobierno representativo, comporta su invalidez; por eso no me atrevería a suponer que no está prohibida por el mandato cisnerista sino todo lo contrario. Pero tampoco querría renunciar a las ventajas de la mayor elasticidad interpretativa del tal mandato, en cuanto se refiere a la validez, con efecto *ex tunc*, de la *cuasi-subrogación*, la cual no excluiría la posterior determinación *virreinal resolutoria*, o sea que haría caducar, no también con efecto *ex tunc*, los efectos de las relaciones jurídicas nacidas *a posteriori* de ellas.

16. Sólo del acuerdo pluriprovincial puede emanar una determinación legítima sobre el gobierno del Virreinato

Pero una cosa es que el bando prohíba la *cuasi-subrogación*, y otra muy distinta que haga lo propio con las determinaciones no innovadoras emanadas del acuerdo *interprovincial*: la duda en cuanto a la primera prohibición se refiere a la legitimidad de lo que se llama, en el vocabulario del acta del 22 de mayo, “mando asociado” y también podría denominarse *gobierno colegiado*; en cuanto a la segunda, en cambio, concierne al establecimiento de la “representación de la soberanía de [...] Fernando VII”. Aquí es necesaria una aclaración respecto a lo prescripto sobre este particular por el documento; se entiende por tal establecimiento lo que *únicamente* la “superioridad” de Cisneros, “de acuerdo con [las de los] demás virreinos”, decida a este respecto: ¿esta decisión es, pues, verdaderamente, aquella que resulta del acuerdo previo *interprovincial*? La duda surge, en rigor, del hecho de que este acuerdo no excluye la posibilidad de una determinación sobre el punto: puesto que él puede resolverse en una determinación favorable al establecimiento de un *gobierno provisorio virreinal*, puede ocurrir que ese gobierno asuma, en virtud de ella, la representación del monarca.

Ahora bien, de acuerdo con la normativa del bando, el problema debería resolverse en el sentido de que el nuevo gobierno se considere *dependiente* de aquella *representación monárquica* que se establezca, de conformidad con él, por el acuerdo *intervirreinal*.

Bastan estas simples reflexiones para acasar que no hay ninguna razón para considerar que según el manifiesto el acuerdo *interprovincial*, además de confirmatorio de la autoridad de Cisneros como virrey, haya de poder conferirle a éste la potestad de representar la soberanía del monarca, con independencia de lo que el acuerdo *intervirreinal* disponga a este respecto.

Si únicamente este último acuerdo es el que puede resolver el problema de la representación monárquica en las Indias, es claro que el *pluriprovincial* no tiene potestades suficientes para conferirle a Cisneros, y mucho menos a otra persona o grupo de personas que lo sustituya, poder para hacerlo sin sujetarse a las determinaciones de los demás virreinos americanos.

No es necesario nada más para concluir que, en virtud del manifiesto, sólo del acuerdo de las representaciones de las ciudades capitales de las intendencias puede emanar una determinación legítima en cuanto al gobierno del virreinato del Río de la Plata como consecuencia del estado de cosas imperante en la península y que tal determinación tendrá la propiedad de ser válida siempre que no destituya a Cisneros del cargo de virrey y que no otorgue a su persona otra potestad que la de sujetar lo relativo al establecimiento de “una representación de la soberanía” real a lo que finalmente acuerden todos los virreinos, considerados éstos como *unidades soberanas mínimas* a tales efectos.

17. Cuasi-soberanía provincial y virreinal y soberanía inherente a la unión plurivirreinal

La última observación, concerniente a los virreinos como unidades soberanas mínimas, implica otro problema, relativo a la consideración, que el propio comunicado implícitamente hace, de las provincias como unidades de ese mismo carácter (*supra*, § 15, 16).

Este aspecto del problema de la soberanía *virreinal* se refiere a su incompatibilidad con la *provincial*, o sea a la imposibilidad de su concurrencia. No me consta que los historiadores de la Revolución de Mayo, los cuales, aun cuando sean también abogados, temen afrontar el análisis jurídico de ella, hayan considerado nunca el problema desde este punto de vista; y tanto menos que hayan tenido presente la necesidad de hacerlo relacionando el concepto de *soberanía* con el de *subordinación*.

Y sin embargo, el problema de la soberanía está precisamente en conciliar estos dos conceptos. ¿Existe la posibilidad de tal conciliación?

De una parte es necesario observar, ante todo, que ya la misma soberanía *virreinal* resulta inconciliable con la soberanía *plurivirreinal* implicada en la atribución al acuerdo de los virreinos de la potestad de establecer la *representación real*; la soberanía *virreinal*, depende de la soberanía *plurivirreinal*; ahora bien, no se puede hablar de verdadera soberanía en ninguno de los casos en los que la soberanía se halla subordinada (*supra*, § 3, 15, 16).

Así, en virtud de su subordinación a otras soberanías, la *provincial*, lo mismo que la *pluriprovincial* dependiente de la determinación *virreinal* tanto como de la *plurivirreinal*, es una soberanía relativa a aquellas a las que se subordina.

El primero de los aspectos de ese problema se refiere a la soberanía *provincial*: es indudable que ella se ejerce, de acuerdo con el bando, por las representaciones de la capital provincial (*supra*, § 3). Es obvio, por tanto, que las representaciones de las ciudades subordinadas a la capital provincial carecen de la soberanía cuyo ejercicio se confiere únicamente a las representaciones de la segunda. Puesto que ciertamente estas ciudades no

pueden dejar de subordinarse a lo que establezca la capital provincial, la idea de la negación de toda soberanía a ellas por el documento en cuestión no presenta, bajo el aspecto jurídico, ninguna dificultad.

Dificultades, en cambio, pueden surgir en cuanto a las determinaciones derivadas de la soberanía *provincial*, o sea de aquella cuyo ejercicio concierne a cada una de las capitales intendenciales, las que no pueden dejar de sujetarse a lo que el acuerdo de todas las representaciones resuelva; en relación con ellas, una consideración sobre su subordinación a lo determinado por el acuerdo de todas es necesaria y con ella una conclusión, que pone límites severísimos a la aplicación del concepto de soberanía a su respecto, se impone.

Se observa respecto de estos casos un límite al concepto de soberanía que niega ésta, en cuanto tal concepto es incompatible con toda limitación.

Igualmente y todavía más clara es la limitación que el mismo Cisneros impone a su propia determinación concordante con las de las provincias o sus representaciones, en cuanto sujeta su validez a lo que finalmente resuelvan los virreinos, los cuales, como ya se indicó, asumen el ejercicio de la soberanía concerniente a la totalidad de las Indias; entre otras cosas, como resultado de ese ejercicio, la determinación *plurivirreinal* opera el establecimiento válido de la representación de Fernando VII en ellas.

La insubordinación de las decisiones de las llamadas unidades soberanas mínimas a cualquier otra autoridad que no sea aquella que asume el ejercicio del poder inherente a la *soberanía* y en cuya virtud tales decisiones operan incondicionalmente sus efectos corresponde precisamente al concepto de esta última como inconciliable con la *subordinación*; también aquí el concepto de *soberanía* como contradictorio y no solamente contrario a la *subordinación* (*supra* § 16) puede encontrar aplicación útil: tanto las provincias como el mismo Virreinato de Buenos Aires no tienen verdadera *soberanía* en cuanto sus determinaciones son *ad referendum* de la determinación *plurivirreinal*, o sea que se hallan condicionadas mediata o inmediatamente a esa última determinación, la cual opera otorgando validez *ex nunc* a sus efectos.

Ahora bien, ya de este razonamiento, que deriva de la propia normativa del bando, resulta que si todas las determinaciones anteriores a la *plurivirreinal* son subordinadas, no respecto de esta última, sin embargo, puede decirse que lo sea; la razón de su diversa naturaleza está en su diversa consideración por el mismo documento en cuanto a sus efectos: hay, a este respecto, determinaciones que se reputan *soberanas*, y mejor sería llamarlas *cuasi-soberanas* por su subordinación a la determinación *plurivirreinal*; y otras que son verdaderamente *soberanas*, en cuanto sus prescripciones, relativas al establecimiento de una representación de la soberanía del rey, no depende de ninguna otra determinación.

Ahora bien, lo que hay de interesante en materia de todas estas determinaciones no es tanto que de la *plurivirreinal* pueda solamente decirse que es *soberana*, sino que, a su vez, aquellas que no lo son, por su subordinación a esta última, comportan con todo el reconocimiento de una soberanía relativa a la posibilidad de su formulación válida para la *formación de la voluntad final plurivirreinal*, lo que muestra el concepto de la *cuasi-soberanía* como adecuado a su respecto y se explica cuando se confronta tal reconocimiento, otorgado a las provincias pero negado a las ciudades que las integran, o sólo reconocido a sus capitales, las cuales ejercen por ello la potestad relativa a la determinación no innovadora en lugar de aquéllas.

Entre los dos tipos de ciudades se da, conforme al comunicado, esta diferencia en cuanto a sus determinaciones: la determinación *provincial* es un atributo de la ciudad capital de la provincia, lógicamente implicado en que ella es ejercicio de un poder que corresponde a las representaciones del pueblo de la misma ciudad capital; mientras la determinación

sufragánea no es un atributo de las ciudades dependientes de la ciudad capital de la provincia, las cuales, mirándolo bien, carecen, de conformidad con ese documento, de toda potestad para determinarse por sí mismas: las representaciones de la capital provincial son las que efectúan la determinación *provincial* por las representaciones de las ciudades dependientes de aquella, las cuales no tienen capacidad para revocar tal determinación, esto es, decidir, en acuerdo de todas, contrariamente a lo dispuesto por la capital.

Veremos que, precisamente, sobre el concepto de la negación de toda potestad a las sufragáneas se perfila una diferencia entre la *negación de toda soberanía* que tal negación implica y la *cuasi-soberanía* implicada en el reconocimiento de las potestades de determinación subordinada a las representaciones de las capitales provinciales; esta *cuasi-soberanía provincial*, a su vez, equivale a la que el mismo Virreinato del Río de la Plata tiene, cuyas potestades ejerce la autoridad delegada del rey o de la representación real que obtiene Cisneros hasta que, de acuerdo con las autoridades de los demás virreinos de América, opere el establecimiento de la representación de la soberanía real que falta en la península, del mismo modo que falta en ella la persona de Fernando VII, cautivo de los franceses. También la determinación *virreinal*, por tanto, se halla subordinada a la determinación *plurivirreinal* y no es por eso una soberanía plena, como la que corresponde a las Indias, consideradas como un *todo* dentro del cual los virreinos, y dentro de ellos sus provincias, operan como *cuasi-soberanías*.

El último aspecto del problema de la soberanía se refiere a los dos tipos que resultan de la negación de toda potestad a las ciudades sufragáneas y de la *cuasi-soberanía* que resulta de la potestad condicionada que ejercen las capitales provinciales lo mismo que el virrey, cuya determinación no puede concernir al establecimiento de un gobierno representativo del rey, del mismo modo que la determinación *pluriprovincial* no puede resolverse en ninguna innovación, implique o no ésta una resolución sobre dicho establecimiento.

Es necesario advertir, ante todo, para resolverlo, que además de la *exclusión de toda soberanía a las sufragáneas* y del *conferimiento de una soberanía restringida a las capitales provinciales y al virrey*, existe un tercer tipo, no *intermedio* entre éstos sino *final* a ellos, que se podría llamar *soberanía de las Indias* y respecto de cuyos poderes puede decirse que son ejercidos, con arreglo al bando de Cisneros, por los virreyes, ejercicio el cual entraña el acto *definitivo* y no solamente *final* a cargo de todos ellos y que concluye en la determinación, igualmente *definitiva*, por la cual se constituye, en América, el *gobierno representativo de la soberanía de Fernando VII*; en ella concurren las determinaciones *provinciales* y las *virreinales* adoptadas en conformidad con el resultado del acuerdo *interprovincial* que sigue a la determinación del pueblo de la provincia de Buenos Aires, como resultado del obligado acuerdo previo de sus representaciones, pero quien ejerce la soberanía determinante de la constitución del gobierno representativo real es una entidad diversa de los mismos virreyes o, mejor de quienes representan, *qua* virreyes, a las unidades políticas llamadas virreinos o reinos; la soberanía en cuestión se halla implicada en las determinaciones virreinales pero es actuada por el agente empírico colectivo constituido por la *unión de los virreinos*. (*independentia in quaestione implicata est in determinationibus virreinalibus, sed agitur ab agente empirico colectivo constituto ex coniunctione virreinatorum.*)

Interesa, después de esto, distinguir los efectos jurídicos de las determinaciones virreinales en los dos casos de la determinación previa a la *plurivirreinal* y de esta segunda. Es claro que en el segundo caso los efectos son *ex nunc*; no *ad referendum*, como en los casos de la determinación *pluriprovincial* previa a la *virreinal*. En el primer caso, en cambio, los efectos no tanto son *ex nunc* cuanto condicionados por la determinación *plurivirreinal*, que opera *a posteriori* con efecto *ex nunc* sobre la determinación *virreinal*, sea o no ésta concordante con la

determinación *pluriprovincial*; aquel acto que se resuelve en la determinación *virreinal* produce sus efectos a partir de su emisión (*ex nunc*) pero se halla sujeto a la condición resolutoria consistente en la desaprobación y, por eso, no es tanto *ad referendum* de ésta cuanto resoluble a partir de ésta.

18. Las especies de la determinación *virreinal*

Se comprende sin embargo que sólo la determinación *virreinal* concerniente a la *pluriprovincial no innovadora* puede considerarse que no esté sujeta a la condición suspensiva consistente en su aprobación por el acuerdo *pluriprovincial* y así que no depende, en cuanto a su validez, del acto ulterior resultante de este acuerdo, mientras que la determinación *virreinal* concordante con una determinación *pluriprovincial innovadora* (o bien contraria a la que no lo es y por eso favorable a la innovación) debe considerarse necesariamente sujeta a la condición suspensiva mencionada: en términos más precisos, en el primer caso la determinación *virreinal* es *ad referendum* y en el segundo caso una determinación que produce efectos jurídicos *ex nunc*.

Y también se comprende que la misma determinación no innovadora, si comporta a la vez una determinación sobre la representación monárquica diversa de aquella a la cual el manifiesto cisnerista subordina la validez de su propia determinación, no excluye su invalidez o la consideración de su operatividad como *ad referendum* del acto por el cual los virreinos determinan, en virtud de su acuerdo, el establecimiento de dicha representación.

De estas simples nociones emerge el principio apto para resolver el problema de la validez de la determinación *virreinal* en todos los casos. La regla es la de que ella no produce efectos jurídicos desde la fecha del acto en que se da, tanto en el caso en que sus prescripciones sean innovadoras como en el de que no lo sean, si comporta el establecimiento de un gobierno representativo del monarca.

En cuanto a la determinación innovadora subordinada a la determinación *pluriprovincial* respecto de este establecimiento, es claro que tanto en el caso de que sea conforme a la determinación *pluriprovincial* como en el de que sea contraria a ella, podría considerarse como operativa, o sea como productora de efectos jurídicos válidos desde la fecha de emisión del acto que se resuelve en ella.

En esta hipótesis la determinación *virreinal* contraria tendría que considerarse como operativa de la caducidad de la determinación *plurivirreinal* y así como no revisora de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas o de los actos no normativos realizados como consecuencia de esta última determinación.

Pero este principio no es del todo congruente con lo establecido por la declaración de Cisneros, en cuanto, como ya se ha observado repetidas veces, el mismo virrey resulta obligado por ella a conformarse sólo a las determinaciones no innovadoras, y desde luego también obligado a no resolver la cuestión relativa a la representación monárquica sino *ad referendum* del acuerdo *intervirreinal*.

De ello se sigue en cuanto a toda determinación *virreinal* concerniente a la representación monárquica un estado de pendencia o incertidumbre respecto de sus efectos, que no existe, en cambio, en cuanto a aquella referente al gobierno virreinal que depende del representante del rey y establezca el acuerdo *pluriprovincial* como resultado de las prescripciones del bando en tal sentido, de las cuales no puede decirse que comporten el mismo estado con relación a aquella determinación *virreinal* que subordina la cuestión del establecimiento de que se trata a la determinación *plurivirreinal* resultante del acuerdo entre los virreinos.

El bando de Cisneros en cuanto a su determinación como resultado de la determinación *pluriprovincial*, habla de “previamente acordada”, lo que presupone precisamente la precedencia del acuerdo *interprovincial* a su determinación; se puede agregar que precisamente por eso dicha norma dispone no que ese acuerdo sea *vinculante* sino *facultativo* para el virrey.

Esta norma se refiere a la hipótesis de una determinación innovadora definitiva o no de la cuestión del gobierno representativo: el virrey no puede obligar a una determinación innovadora del mismo modo que no puede hacer lo propio respecto de una determinación no innovadora que implique la independencia del gobierno representativo del rey que establezca el acuerdo *pluriprovincial*.

De lo que se sigue la consideración de toda determinación definitiva de la cuestión representativa contraria a la incondicional del acuerdo *plurivirreinal* como *no autorizada* y, por eso, como no vinculante respecto de la determinación *virreinal* aprobatoria de sus prescripciones, las cuales, puesto que conciernen a una materia reservada al acuerdo *pluriprovincial*, son ilegítimas precisamente por esa incumbencia improcedente. Se comprende, por eso, cómo y por qué también cuando la determinación no innova sobre el mando de Cisneros que se opone al establecimiento, por la “superioridad” y “de acuerdo con los demás virreinos”, de “una representación de la soberanía” del monarca, ella debe ser reputada como inválida; y que también lo sea la determinación *virreinal* conforme a ella, la cual, en cuanto se subordina a la condición suspensiva de su aprobación ulterior por el acuerdo *plurivirreinal*, no produce efectos jurídicos sino a partir del acto de esa aprobación.

Se comprende sin dificultad que mientras la determinación *pluriprovincial no innovadora* acepte que la decisión sobre el gobierno representativo corresponde al acuerdo *pluriprovincial*, ella consiste en una determinación vinculante para la “superioridad” del virrey; por el contrario, si ella decide sobre tal gobierno, no sólo no produce efectos jurídicos sino que da lugar a que el propio virrey se encuentre obligado a apartarse de sus prescripciones so pena de invalidar la suya, subordinada como está al resultado del acuerdo *intervirreinal* en que se resuelve la *soberanía de las Indias* actuando como agente empírico personal colectivo diverso de España.

19. Nueva alternativa

Queda todavía algo por decir. Naturalmente, el verdadero nudo de la cuestión, en la fase relativa al orden sucesivo de las oraciones sobre las determinaciones en el bando, es el descubrimiento y la asunción del adverbio “entretanto” usado en él en relación con la determinación a adoptar por el virrey respecto a las representaciones de la soberanía del monarca; ese adverbio significaría o podría significar que Cisneros estaba facultado, con arreglo al bando, para resolver, de acuerdo con los demás virreyes, antes que el acuerdo *plurivirreinal* hubiese operado sus efectos, lo atinente a la representación de Fernando VII.

Nadie discute la claridad del enunciado del bando relativo a que en caso alguno esta “Superioridad” tomará ninguna determinación que no se halle “previamente acordada”. Pero la verdad es bien distinta de ésta. A tal respecto, es necesario observar que a continuación de la exigencia del acuerdo provincial, incluso del acuerdo interprovincial o pluriprovincial precedente a la determinación del virrey como legítima, hace su aparición la potestad conferida por el mismo documento a éste para, “entretanto” se obtiene el acuerdo en cuestión, lograr el establecimiento de la representación monárquica mencionada.

Precisamente el análisis del adverbio introducido en la frase relativa al nombramiento del referido representante real pone en claro el valor de este acto, indispensable complemento del concepto unitario de la monarquía desenvuelto en el bando por el virrey

Cisneros: un valor que no se puede medir sin ideas claras sobre el mismo acuerdo virreinal y no ya solamente sobre el pluriprovincial, que son términos opuestos e inconciliables como lo abstracto y lo concreto; resulta de ello que toda decisión pluriprovincial, en cuanto, en rigor, debe más bien coincidir que contrastar con la virreinal, está constreñida a subordinarse a ella; se trata, en rigor, de una subordinación que no consiente el hecho de que la determinación virreinal tenga lugar *a posteriori*. Es inevitable, sin embargo, que si ella opera antes no pueda resolverse en una subrogación, sea o no ésta *independiente*. Deriva de estas premisas que para constituir o dar lugar a aquel valor, que es el representado por la resolución virreinal atinente a la representación de la soberanía del monarca, es necesario separar éste del constituido por el acuerdo pluriprovincial: está en tal separación el principio de la legitimidad del proceso político de que se trata.

Es desde luego cierto que después, cuando se trata de valorarla en los hechos, la separación resulta muy difícil por no decir imposible; pero esto no quita para que de su *necessitas* germine la idea del *orden conceptual necesario para operar con el método historiográfico científico adecuado* (*ordo conceptualis necessarius ad operandum método historiographico*).

20. El adverbio “entretanto”

La tarea de aclararme yo mismo, y explicar a los demás, cómo usa el virrey el adverbio “entretanto” me resulta extremadamente engorrosa. Pero de hecho su uso parece significar que alude al nombramiento de un representante del rey como un acontecimiento que puede tener lugar no tanto después cuanto antes del acuerdo pluriprovincial. Pero creo que contra este uso de la palabra podría esgrimirse la objeción siguiente: Cuando se dice que con “entretanto” se da a entender que lo que se dice acerca de que el virrey “no tomará [...] determinación alguna que no sea previamente acordada” no tiene sentido es de presumir que lo que se pretende es que las palabras “no tomará...”, etc., etc., se entenderá como si no se hubieran pronunciado. Pero de hecho todos los sentidos en que se usan estas palabras son de tal naturaleza que resulta contradictorio decir de ellas que son como si no existieran. Ahora bien, no es en absoluto obvio que no sea autocontradictorio decir que no se tomará ninguna determinación que no sea “previamente acordada”, aunque “entretanto” se resolverá “con los demás Vireynatos” lo relativo a la “representación de la Soberanía del rey”. Por tanto, no es fácil mostrar que alguno de los sentidos en que se usaba entonces (y se usa ahora) realmente el adverbio “entretanto” signifique algo diferente. Hay otra objeción similar contra una definición de “entretanto” asociada a una frase que contiene la expresión “no tomará...”, etc. Decir que no habrá de tomarse “determinación alguna” por el virrey que no sea previamente acordada” significa simplemente que el virrey no puede resolver nada con “los demás Vireynatos” respecto de la “representación de la Soberanía” del monarca. Creo, una vez más, que estoy en lo cierto al suponer que una de las cosas que se pueden dar a entender con “entretanto” después de “no tomará...”, etc., representa palmariamente un contrasentido o, más exactamente aún, una *contradictio in terminis*. Creo que también estoy en lo cierto al suponer que en todos los casos la contradicción revela el mismo contrasentido. Pero una vez más habrá quien diga (y tal vez con razón) que el uso de “entretanto” significa una excepción a la regla de que en ningún caso “tomará esta Superioridad determinación alguna que no sea previamente acordada en union de todas las Representaciones de esta Capital, á que posteriormente se reúnan las de sus Provincias dependientes”.

Pero se notará que si usamos “entretanto” en este sentido, sólo una determinación plurivirreinal podrá adoptarse con anterioridad al acuerdo pluriprovincial, que es la relativa al nombramiento del representante de Fernando VII, ya que es ésta y no otra la mencionada

como susceptible de operar “entretanto” el acuerdo pluriprovincial que se produce. Este hecho parece mostrar que este sentido no puede ser aquel en el que el virrey usa la expresión “no tomará esta Superioridad determinación alguna que no sea previamente acordada”, ya que el empleo de “entretanto” para referirse a lo que decidirá antes de ese acuerdo previo da la impresión de que usa este adverbio en contradicción con más bien que como excepción a lo que sería una regla prohibitiva. En cualquier caso, sin embargo, con el adverbio debe querer decir en parte que no se refiere a un tipo de determinación semejante a aquella aludida con la regla indicada. Bastaría que descubriésemos a qué tipo de decisiones se refiere cuando utiliza la palabra “determinación”, para que la proposición en que ella aparece, relativa a la necesidad del referido acuerdo previo provincial, como condición de su legitimidad, fuese lo suficientemente clara como para ser discutida.

Cómo usa Cisneros la palabra “determinación” (o con qué alcance) es un análisis que hemos hecho ya (*supra*, § 4-8).

En cuanto al adverbio “entretanto”, ¿hay otro modo de explicar cómo se usa que no esté ligado al tipo de objeciones ya indicadas? Pienso que no.

21. “*Nomae iuridicae*” y “*declaratio*” en el bando innominado del 18 de mayo

Cuanto se ha dicho hasta ahora respecto de la forma de determinación provincial definible como subrogatoria, se deduce del análisis de los votos del 22 de mayo de 1810 o sea de la absolución respectiva de la proposición aprobada finalmente; pero se entiende que ella también se relaciona con la situación de la península que, de salvarse, aseguraría una subrogación “dependiente de la Metrópoli” y, en el caso contrario, esto es, “siendo del todo subyugada”, conduciría a la independencia, según rezaba la primera fórmula disyuntiva propuesta en la misma fecha para abreviar y simplificar” la “suma duración [...] [del] acto” determinada por las “largas discusiones” promovidas después “de leído todo”, y que “fue desaprobada”¹⁴.

Para la aclaración de estas últimas hipótesis conviene recordar el concepto, contrario a la independencia, de la dependencia, contenido en el bando del 18, el cual, referido particularmente al supuesto de la “total pérdida de la Península, y falta de Supremo Gobierno”, contempla a estos “tan vastos Continentes” como conservadores del “sagrado depósito de la Soberanía para restituirlo al desgraciado Monarca [...] ó á los ramos de su Augusta prosapia, quando los llamen las leyes de sucesion”, porque “en la América Española subsiste y subsistirá siempre el trono glorioso de los esclarecidos Reyes Católicos á quienes debió su descubrimiento y población, para que los ocupen sus legítimos sucesores”. Ya se ha visto, en el apartado anterior, que en tanto la dependencia es compatible con el bando o sus prescripciones, la independencia no lo es o supone un estado de cosas contradictorio con la idea del establecimiento de la “representación de la Soberanía [...] [de] Fernando VII”; no tan sólo la subrogación es conciliable con la dependencia, sino mucho más con la dependencia representativa, y en particular con la representativa del “Señor Don Fernando Septimo”, como dice la “proposición [...] generalmente aprobada” y, por eso, puesta de inmediato a votación del Congreso¹⁵.

Según el modo de hablar del virrey el primer aspecto de su documento se refiere a la situación expuesta mediante la mención de los hechos y el segundo a la forma de la

¹⁴ *Ibid.*, p. 143.

¹⁵ La dependencia representativa de que se habla en el texto es la dependencia del gobierno supremo representativo, no aquella que fuera a un mismo tiempo dependiente y representativa, lo que constituiría una contradicción. Sobre este punto, véase BAZÁN LAZCANO, “Las proposiciones acordadas en el cabildo abierto de 1810” (entregado a la Academia Nacional de la Historia, *Investigaciones y Ensayos*).

decisión a adoptar por la América Española en el supuesto de un desastre total en la península; pero teniendo en cuenta la conveniencia de dar al concepto de *forma*, en cuanto es posible y resulta de las proposiciones en que ésta esencialmente se resuelve, un significado preciso, comprensivo, en todo caso, de la forma jurídica y de la forma literaria, es oportuno oponer al contenido, más bien que la forma, el modo de la manifestación (*modus manifestationis*).

En rigor este doble aspecto se refiere a la distinción entre normas jurídicas y declaración (*normae iuridicae et declaratio*); una distinción, sin embargo, la cual, como cualquier otra, aunque deformadora de la misma realidad, se impone por la *necessitas*, esto es, por la limitación de la mente humana. En palabras sencillas, después de haber *declarado* Cisneros sobre los *status* de España y de las Indias, pasa a referirse a las normas jurídicas permisivas y prohibitivas, categóricas e hipotéticas que involucran como sujetos y como sujetos y como autoridades a los virreyes, a los acuerdos capitulares de las ciudades capitales de las intendencias y al acuerdo interprovincial de los “leales y generosos pueblos de su Vireynato”.

Por lo demás, el concepto, no necesariamente derivado del *arbitrium*, de ese doble aspecto, se manifiesta, de modo particular, también en los bandos propiamente dichos (*partes proprie dictae*), o bandos como bandos (*partes ut partes*), donde las declaraciones son más breves y las normas más sistemáticas además de numeradas que en un bando innominado (*partes inominado*) o *sui generis* como es el del 18 de mayo de 1810.

