

**EL CABILDO ABIERTO DEL 22 DE MAYO DE 1810
CONTRAPUNTOS ENTRE LOS PRIMEROS ABOGADOS DEL ESTADO
SUS IMPLICANCIAS EN NUESTROS DÍAS³⁹.**

Por Agustín Bonaveri.

Sumario: I.- Introducción a los días de mayo; II.- La importancia del Cabildo. Relevancia jurídica; III.- Los votos y las ideas jurídicas que los sustentan; IV.- De dónde venimos y hacia dónde vamos en la Abogacía del Estado.

I.- Introducción a los días de mayo.

La Semana de Mayo tiene para el pueblo argentino una significación muy importante. Como resultante de ello, el día 25 de mayo es, junto con el 9 de julio, la fecha patria por excelencia.

No obstante, por diversos motivos, los sucesos acaecidos en aquellos días de mayo de 1810 pueden quedar borrosos o confusos en el conocimiento popular, a pesar de haber sido y continuar siendo, una manifestación central del pueblo argentino.

Los hechos revolucionarios plasmados en esos días fueron consecuencia de un proceso que reconoce diferentes causas, de carácter económico, político y social fundamentalmente.

En esta exposición es mi intención resaltar un aspecto no muchas veces recordado, que guarda relación con las ideas jurídicas y filosófico-políticas que se desplegaron en aquellos días y además, intentar hacer un puente al presente de la Abogacía del Estado, plasmada en la actividad diaria de los abogados del Estado que

³⁹ El presente trabajo es una versión escrita de la conferencia dictada el 22 de mayo de 2019 en el marco de la “Jornada El Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810 y el nacimiento de la Abogacía del Estado. Un abordaje para saber de dónde venimos y hacia dónde vamos” en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado, Procuración del Tesoro de la Nación.

*Profesor Universitario. Especialista en Derecho y Economía Ambiental (Universidad Carlos III-Madrid). Forma parte del Cuerpo de Abogados del Estado (Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación). Director General Técnico, Administrativo y Legal del Ente de Turismo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

integran la Procuración del Tesoro de la Nación y los servicios jurídicos permanentes de las distintas jurisdicciones y entes nacionales.

A efectos de una mejor comprensión de los hechos que acaecieron en la denominada Semana de Mayo, es menester recordar el contexto histórico y los acontecimientos que desencadenaron la gesta revolucionaria en El Plata.

Para ello, es necesario recordar la situación que se vivía en Europa.

Por una parte Inglaterra había alcanzado un gran desarrollo económico tras la Revolución Industrial y procuraba mercados para sus productos y mercancías. Por su parte, Francia, bajo el gobierno de Napoleón y en pugna con Inglaterra por la supremacía en Europa, había realizado un bloqueo continental y, con ese plan, decidió invadir Portugal, solicitando a España el permiso para el paso de sus tropas hacia el país lusitano, aliado de Inglaterra.

Ahora bien, las tropas napoleónicas no sólo pasaron por España sino que decidieron quedarse allí. Entonces se produjo la denominada “Farsa de Bayona”, por la cual Fernando VII y Carlos IV fueron convocados por Napoleón a esa ciudad francesa, fronteriza con España, y luego detenidos. Entonces el Rey Carlos IV fue forzado a abdicar el trono en favor de su hijo Fernando VII y éste luego cedió el trono a Napoleón quien designó a su hermano, José Bonaparte, como Rey de España.

Ante la ausencia del Rey Fernando VII se formó en 1808 una Junta Suprema de Gobierno, que era un órgano de regencia. Posteriormente se trasladó a Sevilla, bajo el nombre, un tanto presuntuoso, de Junta Suprema de España e Indias.

Ahora bien, el día 14 de mayo de 1810 arribó al puerto de Buenos Aires un buque proveniente de Gibraltar trayendo las noticias de la caída y disolución de la Junta de Sevilla, tras la derrota de las tropas españolas por las francesas en ese bastión ibérico del sur de la península. Noticias similares llegaron desde Montevideo, informando que los diputados de la Junta habían constituido una Junta en Cádiz.

Es en este estado de cosas, alertando el peligro de una eventual invasión napoleónica en estos dominios de España y la necesidad de prepararse para la defensa, donde los revolucionarios encontraron el fundamento para iniciar su acción. Por cierto, el peligro alegado era más un pretexto para el inicio de la revolución, que un hecho de probable ocurrencia.

Por una parte Saavedra, como jefe del regimiento de Patricios, proponía

deponer al virrey Cisneros; en tanto Castelli y sus seguidores –Moreno, Belgrano, Paso, entre otros- se inclinaban por la realización de un Cabildo Abierto para tratar tan grave asunto. Se impuso la segunda de las opciones.

II. La importancia del Cabildo. Relevancia jurídica.

El Cabildo, también llamado ayuntamiento o concejo, era una institución medieval que, con la conquista y colonización de las Indias, se trasplantó y gravitó como eje del poder de las élites locales en las ciudades coloniales.

Esta institución cumplía funciones de gobierno de carácter local o municipal de muy diversas temáticas: salubridad, defensa de la ciudad a través de milicias, fijación de precios de venta de productos y servicios, regulación de los oficios, justicia en primera instancia, entre otras.

El Cabildo de Buenos Aires había sido fundado por Juan de Garay en 1580 como institución para atender las necesidades más básicas del incipiente asentamiento. De hecho no tuvo edificio propio hasta comienzos del siglo XVII, realizándose hasta entonces las reuniones en las casas de los cabildantes.

El Cabildo podía funcionar bajo dos formas: mediante sesiones ordinarias o abiertas. La primera de ellas era la más común y sólo participaban los miembros de esa corporación: alcaldes, regidores, escribano, alguacil, alférez real, etc. Pero en algunas ocasiones extraordinarias, a saber, invasiones a la ciudad, catástrofes naturales, epidemias, como también decisiones relevantes para la comunidad local, como la construcción de obras de envergadura, tales como puentes u otras obras de ingeniería, se convocaba también a participar a los vecinos de la ciudad bajo la modalidad de Cabildo Abierto.

Es menester recordar que el término vecino en el siglo XIX no tenía el mismo sentido que tiene hoy día, entendido como todo habitante que tiene su residencia o domicilio en la ciudad.

Este hecho no era suficiente al momento de la Revolución de Mayo, ya que para ser considerado vecino en aquellos días se debía tener casa poblada, armas y caballos y una residencia continua de varios años en la ciudad, toda vez que el título

de vecino se daba en función de la defensa que podía –y debía- hacer de la ciudad, a través de sus recursos.

Si bien desde el Cabildo se cursaron cuatrocientas cincuenta invitaciones a las autoridades y a los vecinos –la parte “más sana y principal del vecindario” de la Ciudad-, también French y Beruti distribuyeron invitaciones entre los criollos. Además, como líderes de las milicias, ejercieron el control sobre quienes ingresaban al Cabildo, lo que da cuenta del carácter particular de aquel Cabildo Abierto, inmerso, indudablemente, en un clima revolucionario.

III. Los votos y las ideas jurídicas que los sustentan.

Los debates jurídicos y políticos que se desarrollaron en el Cabildo Abierto del día 22 de mayo de 1810 pueden resumirse en algunas ideas centrales expresadas en los votos de Lué y Riega, Castelli, Villota y Paso.

De este modo, puede plantearse un *iter* discursivo a través de los contrapuntos que estos oradores efectuaron ese día, sin perjuicio de otros votos que, a mi criterio, no resultan tan prístinos e ilustrativos de las diferentes ideas jurídico-políticas expresadas, no obstante su valor en tanto voto en sí.

La cuestión a definir en el Cabildo Abierto era, primeramente, si había cesado la autoridad del virrey y, en caso afirmativo, quién debía reemplazarlo.

Partiendo de esta cuestión, corresponde señalar que el primer orador fue el obispo de Buenos Aires Benito Lué y Riega, español, quien se manifestó por la continuidad del Virrey Cisneros y con ello de la dominación española en estas tierras. Fundamentó su voto diciendo que, mientras existiese un representante del Rey, tanto en España como en estas tierras, ello era suficiente para que se lo obedeciera y continuara el *statu quo* reinante. Así, la Junta conformada en Cádiz resultaba una institución legítima para mantener la obediencia al Rey Fernando VII y en consecuencia, al Virrey Cisneros. Vale decir, aunque un solo representante de la Junta arribase a tierras americanas lo deberíamos recibir como al soberano, expresó.

Frente a esta postura del obispo Lué, se expresó Juan José Castelli, abogado, quien expuso, a mi criterio, el argumento central y más fuerte para proceder al cese de la autoridad del Virrey en el Virreinato del Río de la Plata y organizar el primer

gobierno patrio. Dicha idea es la de la retroversión de los derechos de soberanía en el pueblo.

Esta idea encuentra su fundamento en la *vacatio regis* o ausencia del rey. Tiene origen en la doctrina escolástica del siglo XVI, en la tesis de Mariana y Suárez, y se sustenta en el cambio de doctrina del origen del poder. Tradicionalmente se entendía que el poder provenía de Dios y desde allí al Rey, y que este lo imponía sobre el pueblo o la comunidad. Por el contrario, las ideas de la Modernidad habían modificado la cuestión del origen del poder del monarca: no era que éste lo recibía de Dios, sino que el poder, originario en Dios, se trasladaba a la comunidad, y que era la comunidad o pueblo quien se lo otorgaba al rey.

De este modo, si acaecía algún supuesto por el cual el rey perdía ese poder, éste regresaba a la comunidad, quien entonces definía a quien otorgárselo nuevamente.

Castelli señaló que, en primer término, la ausencia del Rey Fernando VII, tras la “farsa de Bayona” pero fundamentalmente la disolución de la Junta Central de Sevilla, había extinguido la autoridad real, y hasta tanto ella se recobrase, por la reincorporación al trono del Rey Fernando VII, su poder retrovertía en la comunidad, que era el pueblo reunido aquel día en Cabildo Abierto. En definitiva, el pueblo de Buenos Aires debía asumir la soberanía ya que tras la disolución de la Junta Central el Consejo de Regencia carecía de las atribuciones de representación, ya que los poderes de aquélla eran indelegables.

Indudablemente, además de estas ideas escolásticas, subyacían, en todo el movimiento revolucionario, las “nuevas ideas” introducidas por la Ilustración y, fundamentalmente, el pensamiento roussoniano que, en muchas ocasiones, llegaba en forma oculta al Río de la Plata. Una modalidad empleada en la época era esconder dentro de un libro mayor ahuecado en su interior un libro más pequeño y más interesante en la génesis intelectual de la Revolución, como podría ser, por caso, *El contrato social* de Rousseau.

Además, la Independencia de los Estados Unidos en 1776 y la Revolución Francesa en 1789 constituyeron hitos conductores de la Revolución, tornando posible un cambio político y social que, antes de aquellas gestas, hubiera resultado inimaginable.

Frente al fortísimo argumento planteado por Castelli salió al cruce un prestigioso abogado, el fiscal de la Real Audiencia de Buenos Aires, Manuel Villota. Las Audiencias eran el más alto tribunal judicial de apelación en América y por sobre ellas, sólo estaba el Consejo de Indias en la Península. En virtud del alto cargo que ejercía, Villota estaba versado en el derecho y también en la técnica de la argumentación. Era, por cierto, pro español.

Así, frente a la contundencia de lo expresado por Castelli, planteó una cuestión no menor: ¿por qué Buenos Aires se arrogaba la representación de todo el Virreinato? En efecto, si la soberanía retrovertía en el pueblo, entonces deberían todas las ciudades del Virreinato enviar a sus representantes para que expresaran su parecer respecto a las dos cuestiones en danza.

El voto del fiscal Villota planteaba un argumento también muy fuerte, no ya vinculado al fondo del asunto a resolver, sino más cercano al procedimiento y a la competencia de quién o quiénes estaban habilitados para hacerlo.

Además, señala una idea que también es muy interesante, aquella vinculada con el concepto de Nación: en el Virreinato habría una Nación con una única soberanía y sería todo el pueblo del Virreinato quien estaría en condiciones de definir su futuro, en calidad de titular de esa soberanía. Esta es una cuestión no menor en la formación de nuestro Estado, en donde puede hablarse de un concepto de Nación anterior a las provincias, el cual no condice con la tesis predominante en donde las provincias anteceden y conforman a la Nación.

Fue entonces cuando apareció en escena Juan José Paso, también abogado, quien logró zanjar la cuestión apelando a la metáfora de Buenos Aires como la “hermana mayor” del resto de las ciudades del Virreinato quien, ante la situación de grave peligro que vivían las Provincias Unidas, debía intervenir presurosamente para proteger y preservar a todas las ciudades.

Esta idea de “la hermana mayor” en verdad no era algo novedoso, sino que era la expresión de un concepto jurídico que tenía su origen en el derecho romano, además conocida por los letrados patrios: la “gestión de negocios”. Mediante este cuasi contrato, se supone la voluntad de una de las partes —en este caso las ciudades del Interior- frente a la decisión que en beneficio de ellas toma una sola de las partes, esto es, el pueblo de la Ciudad de Buenos Aires. Ahora bien, la decisión del Cabildo

de Buenos Aires debería convalidarse, señaló Paso, con la participación del resto de las ciudades. Esto es, una suerte de subsanación de lo actuado, principio reconocido en el Derecho Administrativo.

Hubo muchos votos que fueron adhiriendo a una u otra postura. Destaco, entre ellos, el voto de Cornelio Saavedra, que enfatizó que “es el pueblo quien confiere el mando”, sentando con ello, incipientemente, el principio de soberanía del pueblo. Por otra parte, el voto de Pascual [Ruiz Huidobro](#), también militar como Saavedra, quien votó por la destitución del virrey Cisneros, tras haber cesado en su cargo el Rey Fernando VII, en cuya representación gobernaba.

Finalmente, tras una larga jornada, expresaron su opinión, a través del voto, los vecinos congregados en el Cabildo Abierto del 22 de mayo: hubo 162 votos por la destitución del virrey Cisneros y 64 a favor de su continuidad. En virtud de ello, se decidió que el poder pasaría del Virrey al Cabildo de la ciudad de Buenos Aires, entendido como el pueblo de la ciudad, quien establecería el modo de designación de una Junta de Gobierno, la primera en estas tierras.

IV.- De dónde venimos y hacia dónde vamos en la Abogacía del Estado.

Determinar con precisión el día exacto en que nace la Abogacía del Estado es emprender una tarea de muy difícil conclusión. No obstante, sí es posible emprender una búsqueda de sus inicios, entendido como un proceso de gestación de una labor que tiene, entre sus principales valores, la defensa del Estado desde el Derecho –va de suyo que también puede defenderse al Estado desde las armas-, pero aquella defensa a la que me refiero es más sutil, menos impactante, aunque no menos importante.

Si se entiende a la Historia en términos de proceso y al Derecho como un producto de la cultura humana y, por tanto, atravesado por la Historia, será posible señalar que los hechos acaecidos en el Cabildo del 22 de mayo de 1810, las discusiones y las ideas jurídico-políticas que las sustentaron (donde los abogados ocuparon un rol protagónico, casi exclusivo), constituyeron un hito muy relevante para marcar el inicio de esta tarea que, continúa en nuestros días, con otros modos, institucionalizada a través de la Procuración del Tesoro de la Nación, pero que puede

encontrar, en aquellos abogados de la Revolución de Mayo, una fuente inspiradora imperecedera. Fueron argumentos jurídicos, expresados por abogados, lo que determinó el inicio de la gesta emancipadora: la retroversión de los derechos de soberanía, la imposibilidad de subdelegar potestades de la Junta Central en el Consejo de Regencia, la gestión de negocios como cuasi contrato y la subsanación posterior de lo actuado por Buenos Aires por parte de las demás ciudades del Virreinato, entre otros principios jurídicos, fueron utilizados en aquel memorable Cabildo Abierto.

Klaus Otto Nass fue un jurista alemán que a mediados del siglo pasado planteó la importancia de la Ciencia de la Administración como herramienta teórica para un mejor funcionamiento del Estado, fundamentalmente en su obra *Reforma Administrativa y Ciencia de la Administración*.

Dentro de los conceptos en los que él creía, se destacaba la importancia de recurrir a los actores que integraban el Estado; aquellos que tienen la experiencia, el conocimiento de la práctica, la historia y la cultura interna del organismo en el cual actúan así como los saberes propios y particulares que se van desarrollando en la práctica.

Planteaba que es necesaria una nueva ciencia en la que el Derecho Administrativo no tenga el monopolio de la consideración científica de la Administración. Y ello no implica desdeñar o poner en un segundo plano a esta rama del Derecho que todos los abogados del Estado cultivan necesariamente, sino que se trata de ampliar la mirada hacia otros saberes y otras fuentes de conocimiento. Esto ocurre actualmente, donde la transdisciplina comienza a abrirse paso en la Administración, planteando una perspectiva abierta, plural, dinámica, donde el Derecho Administrativo se vincula con la Economía, la Sociología, la Ciencia Política, la Estadística y la Historia, entre otras muchas disciplinas.

De este modo, y como reflexión final, es posible decir que venimos de Mayo de 1810. No había Estado argentino, pero sí había Administración. Y también podemos decir que vamos hacia una Abogacía del Estado comprometida y con identidad, que puede abreviar en las fuentes que los juristas de Mayo edificaron y así continuar con su ejemplo.