

# De poderes municipales, soberanías enfrentadas y edificios republicanos (1813-1830). Diálogo con Sergio Mejía y Georges Lomné

*Municipal powers, confronted sovereignties, and republican buildings (1813-1830). Dialogue with Sergio Mejía and Georges Lomné*

*Dos poderes municipais, das soberanias em luta e dos edifícios republicanos (1813-1830). Diálogo com Sergio Mejía e Georges Lomné*

**Santiago Cabrera Hanna**

Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador  
Quito, Ecuador

<https://orcid.org/0000-0001-5713-4112>

<https://doi.org/10.29078/procesos.n59.2024.4936>

## PALABRAS INICIALES

El libro que con rigor y generosidad han comentado Georges Lomné y Sergio Mejía proviene, como todos los libros, de un largo recorrido que ha dejado una estela de interrogantes aún sin respuesta.<sup>1</sup> Confieso que solo al concluirlo pude darme cuenta de lo poco que conozco un período tan convulsionado de la historia del norte de los Andes (entre 1813 y 1830), donde el experimento político hispanoamericano —como lo llama Hilda Sabato—<sup>2</sup> produjo varios intentos por levantar edificios republicanos que pudieran sostenerse en el tiempo como garantía de la felicidad de sus pueblos. Estos edificios fueron desechos y reconstruidos varias veces. Pero en todas esas ocasiones sus fundamentos fueron los viejos e inestables cabildos, convertidos luego en ayuntamientos constitucionales y, más tarde, en concejos mu-

---

1. Santiago Cabrera Hanna, *Soberanías enfrentadas. Transiciones políticas del municipio de Quito entre 1813 y 1830* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Instituto Francés de Estudios Andinos/Corporación Editora Nacional, 2023).

2. Hilda Sabato, *Repúblicas del Nuevo Mundo. El experimento político latinoamericano del siglo XIX* (Buenos Aires: Taurus, 2021).

nicipales. Estos cuerpos de representación política, justicia y administración se empeñaron en prevalecer sobre las nacientes repúblicas condicionando su existencia al cumplimiento de unos términos muy semejantes al viejo pacifismo colonial. Mostraron —como dice Lomné en su comentario—, la prevalencia de la *physis* territorial sobre el *nomos* constitucional.

Esta lucha librada en el terreno de la cultura civil de la época, se disputó con armas forjadas en la voluntad de los territorios y con un utillaje constitucional ideado por la experiencia gaditana y ratificado en la villa del Rosario de Cúcuta. Las poblaciones del actual Ecuador emplearon esos recursos con mucha frecuencia para adherirse condicionadamente al proyecto colombiano de Simón Bolívar, en 1822, para declarar rotos esos lazos de unión y crear otra estructura: el Estado del Ecuador en Colombia, en 1830 e, incluso, más adelante, en 1835.

## SOBERANÍAS MUNICIPALES.

### BASE INESTABLE DEL EDIFICIO REPUBLICANO

Al estudiar los comportamientos políticos del municipio de Quito en la crisis hispánica, frente a la lucha armada por la independencia y ante la inminente incorporación del país con el nombre de Distrito del Sur, quise comprender el mecanismo político del cabildo abierto (o asambleísmo resolutivo) como tradicional y legítima forma de expresión de la soberanía de los territorios. Estas reuniones organizadas para informarse y decidir ante las difíciles coyunturas impuestas por la guerra y la inestabilidad política, se invocaron como manifestaciones de soberanía “primitiva” o “radical”. Quise interrogar cómo se realizaron estas asambleas, cómo fueron convocadas, quiénes y cuándo las organizaron y qué fue lo que decidieron. La frecuencia de estos cónclaves decisorios demuestra que el mecanismo asambleario fue usado con mayor frecuencia que los plebiscitos o las elecciones para resolver cuestiones relacionadas con el destino de las ciudades, los territorios y las repúblicas. Todo esto en un contexto en que el Distrito del Sur soportaba el peso de la campaña del Perú y, al mismo tiempo, pugnaba por adaptar sus expectativas territoriales a la implantación del sistema de intendencias colombiano.

La expresión “primitiva” de la soberanía estaba en la raíces mismas de la cultura política de unos pueblos que, desde la época de las reformas borbónicas, reivindicaron el principio del consentimiento ante los emprendimientos administrativos de la Corona. En este aspecto, seguí los senderos trazados, especialmente, por Antonio Annino, Federica Morelli y otros estudios interesados en comprender el lugar de las ciudades y sus espacios de

decisión política en la creación de repúblicas y Estados nacionales en Hispanoamérica.<sup>3</sup> Pero decidí ir un poco más allá.

En el estudio de las tensas relaciones entre el concejo municipal de Quito y la naciente república de Colombia, opté por interrogar el mecanismo asambleario enfocándome en las decisiones de los actores llamados a representar territorios y ciudades disímiles y recelosas entre sí. Al reinscribir estas manifestaciones en el contexto de las luchas por la incorporación de las provincias de Cuenca, Guayaquil y Quito a la república de Colombia, puede verse la importancia de las soberanías municipales para el proyecto anexionista de Bolívar.

Ya sea que fue mediante la capitulación armada o como “acto voluntario de unión” a Colombia, era necesario que los pueblos convocaran cabildos abiertos que ratificaran tal voluntad de manera “libre y espontánea”. Estos documentos (bandos y actas) hacían posible acumular soberanías en pro del edificio republicano colombiano nacido en la villa del Rosario de Cúcuta. Por eso, las instrucciones dadas por Bolívar a los generales al mando de la guerra en el Sur estipulaban que, en cada caso, se garantizara la reunión de cabildos ampliados con regidores, padres de familia y delegados de las corporaciones y que en tales asambleas se decidiera la unión.

Pero los representantes de las ciudades nunca asumieron sus manifestaciones asamblearias como mero formulismo. Las pusieron en práctica como lo que eran: expresiones contractuales de consentimiento por la unión. En esos documentos, representantes y padres de familia establecieron en qué términos se incorporaban a la naciente república. Pero también encriptaron las condiciones ante las cuales tal pacto caducaba, abriendo espacio a la secesión.

---

3. Véase, entre otros: Antonio Annino, “Soberanías en lucha”, en *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX*, coord. por Antonio Annino y François-Xavier Guerra (Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003), 152-184; Federica Morelli, *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, trad. por Antonio Hermosa Andújar (Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2005); Gabriella Chiamonti, *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860): los itinerarios de la soberanía* (Lima: UNMSM/SEPS/ONPE, 2005); Jordana Dym, *From Sovereign Villages to National States. City, State and Federation in Central America, 1759-1839* (Albuquerque: University of New Mexico Press, 2006); José Carlos Chiamonte, *Ciudades, provincias, Estados: orígenes de la nación argentina 1800-1846* (Buenos Aires: Ariel, 1997); Marcela Ternavasio, *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2002).

## LA *HYBRIS* MUNICIPAL: ENTRE LIBERTAD ANTIGUA Y MODERNA

Muy contrario a Francisco de Paula Santander y a sus aliados en la *Gaceta de Colombia*, Bolívar comprendía bien el rol político de las municipalidades y lo reconoció. Esta era, entre otras, la razón por la cual su figura se aclamaba en el Sur. Los intereses del Libertador y de los representantes municipales coludían: entre perfeccionar el edificio republicano con leyes o preservar la unión que lo sostenía, Bolívar optó por lo segundo. Los representantes de las cabeceras departamentales sureñas, en cambio, querían que sus entramados de poder, su influencia territorial administrativa y sus identidades prevalecieran frente a las leyes de la república. Algo semejante ocurría en Venezuela, donde un alzamiento de municipalidades reivindicó al defenestrado José Antonio Páez, respaldándolo ante las decisiones del congreso de la república.

La *hybris* municipal tradujo la legitimidad de su composición en términos electorales —el *nomos* impuesto desde arriba— y, al mismo tiempo, en el carácter tradicional de la expresión de la voluntad de los territorios representados —la *physis* mediante la cual propugnaban su voluntad como un acto privilegiado—. De esta manera, consintieron en su anexión al proyecto colombiano bajo condiciones relacionadas con la tenencia de su soberanía. En esto, el carácter tocqueviliano de mi estudio —generosamente advertido por Lomné— es, al parecer, evidente. Los sentidos de libertad antigua no fueron reemplazados por la libertad moderna: se yuxtapusieron y expresaron el carácter híbrido del municipalismo decimonónico en las repúblicas norandinas.

La idea misma de consentir la unión mediante un pacto entre iguales involucra el reconocimiento de un aspecto fundamental: la caducidad del acuerdo y la existencia de las ciudades como pequeñas repúblicas, cuya adhesión debía pactarse. La preservación de la unión no dependió tanto de la aceptación de la república sin más, sino de la garantía del respeto a las voluntades de las ciudades y a sus antiguas prácticas de voluntad (asamblearias o plebiscitarias). Para esto, las actitudes de Bolívar fueron determinantes. Sus acciones integraron una ecuación política que permitía definir hasta dónde las soberanías municipales podían delegarse a un mediador capaz de retenerlas temporalmente, para luego transferirlas —parcialmente— a la república. Esto explica por qué, al momento de tramitar la secesión de los territorios en Venezuela y en el Distrito del Sur, las municipalidades acudieron a quienes pensaron que podían reunir requisitos suficientes, como para recibir en delegación la voluntad de las urbes y crear las condiciones para levantar

un nuevo “edificio de la felicidad” (es decir, un nuevo experimento republicano). Páez en Venezuela, Juan José Flores y José Félix Valdivieso en el Sur.

Lomné tiene razón: los sentidos imaginarios relacionados con el antiguo reino de Quito son un filón analítico que no he desarrollado en *Soberanías enfrentadas*. Esta invocación tiene que ver con la apelación emocional incrustada en las élites regionales del país con la cual —al parecer— se jugaba un componente de prestigio que les permitiera remarcar en la invención de un pasado regio, que debía reconocerse al momento de consentir la unión. Pienso que el estudio sobre esta imaginación política no se agota ahí. Conlleva, como señala Sergio Mejía, una dimensión territorial cuyas particularidades se pueden encontrar en los reclamos frente al intento por imponer la fuerza (*might*) por sobre el derecho (*right*). Esto puede explicarse como una reacción comunal-vecinal frente a lo inevitable: el avance vertiginoso de las fuerzas bolivarianas, ante las cuales era urgente oponer estilo, prestancia, y hacerlo con lenguajes autonómicos (el *nomos* municipal).

## DEL JUNTISMO REVOLUCIONARIO A LA GUERRA CIVIL

Aunque entre 1809 y 1812 se produjeron importantes experiencias relacionadas con la organización de cabildos ampliados para responder a la crisis imperial, decidí atenerme a las interpretaciones de Jaime E. Rodríguez O. sobre las prácticas quiteñas pactistas por él identificadas desde 1808.<sup>4</sup> También me remití a la interpretación de Morelli sobre la fragmentación territorial de la soberanía popular, detonada por el reformismo borbónico.<sup>5</sup> Siguiendo estos vectores analíticos, me introduje en las experiencias políticas del espacio quiteño, para discernir el impacto del constitucionalismo gaditano en las nociones derivadas de la tributación borbónica, la vieja vecindad y la nueva ciudadanía. Además, quise llevar la reflexión sobre las soberanías municipales más allá del período de la independencia, situándola frente a la guerra y la transformación administrativa de la república. A este respecto, los comentarios de Georges Lomné y Sergio Mejía son acertados: un análisis que iniciara con las actitudes municipales durante la crisis imperial hubiese mostrado las tensiones entre tales cuerpos de

4. Jaime E. Rodríguez O., *La revolución política en la época de la independencia. El Reino de Quito, 1808-1822* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2006).

5. Morelli, *Territorio o nación...*; Federica Morelli, *De los Andes al Atlántico. Territorio, Constitución y ciudadanía en la crisis del imperio español* (Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Corporación Editora Nacional, 2018).

representación y las alternativas de recomposición del orden, en un arco temporal más amplio.

¿Cuáles fueron las condiciones de posibilidad que permitieron a las municipalidades en Quito reivindicar (como en Venezuela) sus propias decisiones, emanadas de asambleas y cabildos abiertos? Estas respuestas se hallan en la situación periférica de Quito frente a Bogotá —capital de la (Gran) Colombia— cuyas élites, políticos y letrados estaban más interesados en afianzar la república mediante la promulgación de leyes.

Coincido con Sergio Mejía: las voluntades municipales fueron, al mismo tiempo, fundamento y escollo de la república. Y así se las veía desde la perspectiva de Bogotá. Esto quedó develado en la Convención de Ocaña, cuando en su inicial alocución Bolívar endilgó a los municipios la responsabilidad de la crisis de Colombia. De modo que los mismos cuerpos de representación que en Venezuela y el Sur invocaron el prestigio del Libertador y lo aclamaron como figura cuasi imperial, fueron blanco de sus denuestos destinados a complacer a quienes veían en las proclamas municipales por el adelanto de la reforma constitucional, un osado acto de imposición.

En trabajos recientes me he propuesto considerar las soberanías en disputa durante las guerras de Pasto (1830-1834) y en la crisis política que finalizó en enero de 1835 con la Batalla de Miñarica. Sostengo que Valdivieso fue aclamado por los representantes de las ciudades como un nuevo mediador para disolver los términos del pacto constitucional de Riobamba. Una reacción frente a las limitaciones a los poderes municipales, impulsadas por el régimen floreano y ante el pacto privado entre Flores y Vicente Rocafuerte, cocido al margen de la voluntad de las ciudades.<sup>6</sup>

## UNA HISTORIA ESCRITA EN TRES MOMENTOS

Cuando concluí mi tesis doctoral en la Universidade de São Paulo (FFLCH-USP), la disgregué en varios artículos que presenté a revistas especializadas. Después, reescribí esos textos y los acoplé nuevamente, dándoles un orden temático y cronológico. Al hacerlo, organicé *Soberanías enfrentadas* en tres partes. En el “momento gaditano (1813-1822)” reflexioné sobre las relaciones entre los viejos sistemas tributarios borbónicos y la nueva ciudadanía política inaugurada con la Constitución de 1812. También analicé las

---

6. Santiago Cabrera Hanna, “Un volcán de municipalidades: asociación, secesión, guerra civil y una (im)posible (re)anexión. Ecuador 1821-1835”, en *Pensar las repúblicas: tradiciones, proyectos y experiencias hispanoamericanas (1800-1850)*, ed. por Carole Leal y Georges Lomné (Caracas: Universidad Católica Andrés Bello/Academia Nacional de Historia de Venezuela, 2024).

implicaciones del Congreso de Cúcuta para unos territorios (los quiteños) que no enviaron delegados a la villa del Rosario porque estaban inmersos en los comicios para reconstituir su representación municipal y diputacional para las cortes de Cádiz.

En la segunda parte, el “momento colombiano (1822-1824)”, situé el drama de las connotaciones políticas de las luchas de independencia y la instalación del régimen departamental colombiano para un territorio acostumbrado (por su situación de periferia administrativa) a reivindicar su autonomía frente al reformismo borbónico, primero, y, después, ante a una república impacientada por la guerra.

En la tercera parte, “La crisis de Colombia y la invención del Estado del Ecuador”, analicé las alternativas propuestas por los municipios del Sur en 1826. También formulé una reinterpretación de la disolución de Colombia desde la perspectiva de los agenciamientos de los representantes de las cabeceras departamentales del Sur y las limitaciones a los poderes municipales decretadas en el Congreso Constituyente de Riobamba (1830). Esto tiene que ver con la declaración de caducidad de la unión colombiana, consignada en los términos de unión suscritos por los representantes de Quito, el 29 de mayo de 1822. Admito que esta organización pudo plantearse de otra forma, pensando —tal vez— en el “momento municipal” de las nacientes repúblicas colombiana y ecuatoriana, extendiendo su arco desde 1808 hasta 1835.

La articulación entre municipalismo y guerra discurrió a lo largo de los años que analizo en el libro. Es evidente que la carga bélica es uno de los factores clave para la comprensión originaria del republicanismo andino y ecuatoriano. Baste advertir que las acciones armadas en los territorios que actualmente integran el Ecuador pueden registrarse desde el ahogamiento de la primera junta de Quito (1810), pasando por la imposición por la fuerza de la constitución de Cádiz (1813), las guerras de independencia en el norte andino hasta la liberación del Perú (1819-1824), la guerra de Colombia contra esa misma república (1829), las guerras de Pasto (1830-1834) y la guerra civil de 1835.

Me alegra mucho que *Soberanías enfrentadas* haya suscitado penetrantes y agudas lecturas como las Georges Lomné y Sergio Mejía. Sus comentarios han irrigado de manera nutricia una interpretación que aún continúa.

## BIBLIOGRAFÍA

- Annino, Antonio. "Soberanías en lucha". En *Inventando la nación. Iberoamérica siglo XIX*, coordinado por Antonio Annino y François-Xavier Guerra, 152-184. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 2003.
- Cabrera Hanna, Santiago. *Soberanías enfrentadas. Transiciones políticas del municipio de Quito entre 1813 y 1830*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador/Instituto Francés de Estudios Andinos/Corporación Editora Nacional, 2023.
- . "Un volcán de municipalidades: asociación, secesión, guerra civil y una (im) posible (re)anexión. Ecuador 1821-1835", en *Pensar las repúblicas: tradiciones, proyectos y experiencias hispanoamericanas (1800-1850)*, editado por Carole Leal y Georges Lomné. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello/Academia Nacional de Historia de Venezuela, 2024.
- Chiaromonte, José Carlos. *Ciudades, provincias, Estados: orígenes de la nación argentina 1800-1846*. Buenos Aires: Ariel, 1997.
- Chiaromonti, Gabriella. *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860): los itinerarios de la soberanía*. Lima: UNMSM/SEPS/ONPE, 2005.
- Dym, Jordana. *From Sovereign Villages to National States. City State and Federation in Central America, 1759-1839*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 2006.
- Morelli, Federica. *Territorio o nación. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1765-1830*, traducido por Antonio Hermosa Andújar. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2005.
- . *De los Andes al Atlántico. Territorio, Constitución y ciudadanía en la crisis del imperio español*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2018.
- Rodríguez O. Jaime E. *La revolución política en la época de la independencia. El Reino de Quito, 1808-1822*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador / Corporación Editora Nacional, 2006.
- Sabato, Hilda. *Repúblicas del Nuevo Mundo. El experimento político latinoamericano del siglo XIX*. Buenos Aires: Taurus, 2021.
- Ternavasio, Marcela. *La revolución del voto. Política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002.