

Carga municipal en la historia política hispanoamericana.* Comentario de *Soberanías enfrentadas*, libro de Santiago Cabrera Hanna (Quito, 2023)

Municipal burden in Hispano-American political history. Comments on Soberanías enfrentadas, book by Santiago Cabrera Hanna (Quito, 2023)

Carga genética municipal na história política hispano-americana. Comentário de Soberanías enfrentadas, livro de Santiago Cabrera Hanna (Quito, 2023)

Sergio Mejía

Investigador independiente
Medellín, Colombia

<https://orcid.org/0000-0002-8220-6090>

<https://doi.org/10.29078/procesos.n59.2024.5004>

En este comentario del libro de 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) no dejo de presentar el argumento de cada uno de sus seis capítulos, si bien me concentro de preferencia en discutir su idea principal, a cuya formulación paso de inmediato.

Cabrera Hanna explora la persistencia, se diría que insidiosa, de la cultura política corporativa y estamental de los cabildos hispánicos, concre-

* En genética y evolución la noción de carga (*genetic load* en inglés) remite al compromiso radical incurrido por una especie en su camino evolutivo. En palabras coloquiales, la futura línea evolutiva de un gato, por ejemplo, nunca podrá desarrollar alas. El compromiso de estudiar el proceso político ecuatoriano (o hispanoamericano en general) con foco en los cabildos municipales comporta un compromiso análogo al de la carga genética en la evolución biológica, pues concentra la mirada en un aspecto de un proceso mayor y multicausal.

tamente el de Quito, durante el período transicional de 1813-1830, entre el “momento gaditano” y la constitución del moderno Ecuador en el Congreso de Riobamba. Durante esos dieciocho años cruciales, la corporación de los regidores quiteños mantuvo vigente su ejercicio de la política, enfrentada a nuevas formas de soberanía, desde la ecuménica constitución gaditana de 1812 hasta la primera ecuatoriana de 1830, pasando por el trance de incorporación/adhesión a Colombia en mayo de 1822, el régimen de intendencias impuesto por dicha república, el apogeo del “período colombiano” y su crisis, desatada sin retorno en 1826.

Las fuentes históricas del libro son las series de actas y otros documentos capitulares conservados en el Archivo Histórico Metropolitano y el Histórico Nacional, en su fondo “Presidencia de Quito”; en el Archivo Histórico del Ministerio de Cultura y Patrimonio, así como las actas municipales de Ambato, Riobamba, Ibarra y Otavalo. Cabrera usó las colecciones impresas sobre las Cortes de Cádiz, la reunida por Daniel Florencio O’Leary, historiador de Bolívar, las Actas del Congreso de Cúcuta, publicadas en 1989, y las de Riobamba, reunidas por Francisco Ignacio Salazar, así como los periódicos *Correo del Orinoco* y *Gaceta de Colombia*. En cuanto a su adscripción de escuela, baste decir que *Soberanías encontradas* se inscribe en la nueva historia política de las Independencias, tal como fue inaugurada por François Xavier Guerra en *Modernidad e Independencias*, libro publicado en 1992 y que ha gozado de gran influencia.

Los seis capítulos de *Soberanías enfrentadas* versan sobre momentos de inflexión en la temprana historia política del Ecuador, cuando el cabildo de Quito (al igual que los de Guayaquil, Cuenca y otras ciudades y villas) hizo oír su *antigua* voz. En palabras de Cabrera Hanna, el municipio “fue más decisivo que el ejercicio electoral [y que toda forma de política *moderna*] como base del gobierno representativo” (p. 230). Mientras que la “republicanización del municipio solo se produjo parcialmente, las atribuciones jurisdiccionales de viejo régimen devinieron en prácticas que no caducaron con el republicanismo colombiano” (p. 232). Más aún: “Los pronunciamientos municipales se mantuvieron vigentes como alternativas para dirimir situaciones políticas excepcionales; la soberanía municipal se superpuso a la soberanía nacional” (p. 231).

Veamos los argumentos con los que Cabrera Hanna construye su libro, empezando por el correspondiente al “momento gaditano”. Su primera conclusión es que los cambios irradiados a Quito (y a toda Hispanoamérica) por el proceso liberal español, cristalizado en la Constitución de 1812, fueron tan “poderosos” que hicieron posible, por ejemplo, la adhesión a Colombia en 1822. Así fue porque las novedades gaditanas crearon las condiciones para la ciudadanía y la soberanía modernas, posibilitando, en consecuencia,

la secesión desde jurisdicciones mayores (primero de España, después de Colombia) (p. 54). Sorprende el hecho de que *Soberanías enfrentadas* omita discutir los procesos junteros quiteños de agosto de 1809 y septiembre de 1810. ¿Consideró Cabrera Hanna que han sido suficientemente estudiados? En cualquier caso, las dos juntas ofrecen sendos ejemplos de asambleas municipales ampliadas, que por supuesto competen al tema del libro. Por esta razón, propongo leer *Soberanías enfrentadas* en continuidad con la historiografía sobre dichos movimientos, desde Pedro Fermín Cevallos hasta la que se escribe en la actualidad.

Por lo demás, no hay que olvidar que el “momento gaditano” solo fue posible en el Reino de Quito tras la intervención militar comandada por el gobernador Toribio Montes y una vez la Segunda Junta fue debelada por las armas del rey. No ocurrió así en las jurisdicciones donde la revolución se mantuvo vigente al menos hasta la restauración de Fernando VII, como sucedió en el Plata y Nueva Granada. En su primer capítulo, Cabrera Hanna se concentra en el censo de 1813, preparatorio de las elecciones locales para diputados a las Cortes gaditanas a reunirse en 1814. El autor concluye que la constitución de 1812 multiplicó los ayuntamientos en el Reino, incluso en las *cinco leguas* de su capital; modernizó la representación (un diputado por cada mil habitantes) y franqueó el voto a todos los varones libres mayores de 25 años, españoles e indios (no así a esclavos ni sirvientes). Según Cabrera Hanna, entonces “se normalizó la vecindad y se extendió la ciudadanía”.

Pasemos a los cuatro capítulos dedicados al “momento colombiano”, desde la incorporación/adhesión a la República de Colombia en mayo de 1822, hasta la disolución de 1830. Por cierto, aclara el autor, entre 1822 y 1830 conviene hablar del Distrito del Sur (de Colombia), suma de los tres departamentos de Ecuador, Azuay y Guayaquil.

Cabrera Hanna discute la adhesión a Colombia, proclamada al son de los clarines de Pichincha, durante la semana del 24 al 29 de mayo de 1822. El autor es consciente del precedente militar del acta quiteña del día 29, pero rechaza la tesis de la anexión forzosa, pues da entidad e importancia a la voluntad del cabildo ampliado, o asamblea municipal resolutive, que suscribió dicha acta. Lo expresa de una manera difícil de contradecir: aceptar la incorporación militar equivaldría a hacer *tabula rasa* de las experiencias políticas y constitutivas de 1809, 1810 y 1813 (p. 62).

Si nos mostráramos críticos del punto de vista de Cabrera Hanna, y un tanto *brutalistas* (*might over right*), afirmaríamos que el ejército de Sucre, tras su periplo de victorias, debió presentarse a los quiteños como una fuerza irresistible. En contrapartida, Cabrera Hanna documenta con precisión las instrucciones de Bolívar, en el sentido de que, una vez obtenido el triunfo militar, su mariscal debía obtener el consentimiento de los pueblos por me-

dio de asambleas resolutivas de adhesión, convocadas en cada urbe *liberada*. Bolívar era consciente de que Quito no había sido representado en Cúcuta, y calculó subsanar semejante vacío constitucional con una avalancha de actas municipales de adhesión. Así pues, la estrategia dual de Bogotá resonó armónicamente con la cultura política municipal de Quito. En 1822 la soberanía municipal y la *nacional* (colombiana) no se enfrentaban, sino que se conjugaban.

Como se sabe, la política es la procura del consenso, y si los munícipes quiteños, guayaquileños y cuencanos suscribieron actas de adhesión voluntaria a Colombia, y estas fueron aceptadas formalmente por el gobierno de esa república y galantemente recibidas por el victorioso mariscal, nos cabe hablar de *adhesión voluntaria* en lugar de *incorporación forzosa*. Si optáramos por la opción *brutalista*, haríamos bien en recordar que lo propio sucedió en las provincias neogranadinas desde agosto de 1819, cuando el Ejército de los Andes capturó Santafé y orquestó el proceso constituyente del Rosario de Cúcuta, no sin antes asegurar una avalancha de adhesiones municipales. Si es cierto que el acta quiteña del 29 de mayo no habría existido sin la Batalla de Pichincha, aceptemos que la Constitución de 1821 habría sido imposible sin Boyacá. Tampoco hubiese existido *adhesión* venezolana sin la Batalla de Carabobo del 24 de junio de 1821.

Cabrera Hanna resalta el hecho histórico de que las actas de adhesión del Distrito del Sur no se suscribieron a la manera moderna, a la manera del “momento gaditano”, sino mediante asambleas municipales resolutivas, o cabildos ampliados, de vocación pactista, composición corporativa y sabor antiguo. Es decir, asambleas de regidores, tribunales, milicias, parroquias y padres de familia *respectables* (p. 85). Es cierto que la experiencia de 1813 había multiplicado los ayuntamientos y politizado el ámbito rural, pero no lo es menos que el cabildo de Quito se mantenía pronto a actuar en momentos de crisis, siempre a su manera. En consecuencia, el primer “momento colombiano” fue una “acumulación de soberanías”: la municipal, la ampliada, *more gaditana*, y la colombiana (p. 91).

La persistente vitalidad de los municipios, especialmente el de Quito, se manifestó durante los años mozos de Colombia en el contrapeso que opusieron a la ley de Cúcuta, y en su pugna contra el régimen republicano de Intendencias. Coyunturalmente, también se opusieron a las levas ordenadas para enfrentar la contrarrevolución de Pasto (véase el tercer capítulo de *Soberanías encontradas*). Queda atrás la armónica *adhesión* de 1822, y entramos en el modo de las *soberanías enfrentadas*. En efecto, según la Constitución colombiana, el intendente y otros funcionarios (jueces políticos y magistrados de los tribunales intermedios y superiores) debían asumir funciones que secularmente habían pertenecido a los cabildos, como la administración de

justicia y la recaudación fiscal de propios. Sin embargo, contradictoriamente, los cabildos y su pompa cívica nunca fueron suprimidos.

Tal ambigüedad fue crítica en la coyuntura de las mencionadas levas contra Pasto, cuando el intendente departamental y el cabildo quiteño polemizaron sobre sus respectivas potestades para cobrar contribuciones directas. La disputa tomó peor cariz debido a que el intendente delegó en el cabildo la elaboración de las listas de contribuyentes, lo que los regidores aprovecharon para recargar cobros en los estamentos popular y medio, eximiendo a notables (p. 113). Cabrera Hanna no lo enfatiza, pero el egoísmo estamental de los regidores quiteños afloraba en tiempos de urgencia republicana. Era el *ethos*, el trágico poder, heredado por los señores de la conquista. El intendente, veladamente apoyado por Bolívar, los acusó de “criminal descuido”.

El cuarto capítulo de *Soberanías enfrentadas* continúa el estudio de las tensiones entre las tres intendencias del Distrito del Sur y los cabildos *urbanos* o matrices de Quito, Guayaquil y Cuenca. El autor recuerda que el viejo *corregimiento*, instancia del gobierno colonial superior a los cabildos (en el sentido de que abarcaba jurisdicciones territoriales mayores), era un orden negociado entre las élites locales, las comunidades o capitanías indias y el corregidor mismo. Orden que se reveló elusivo durante el régimen republicano de intendencias por obra de la persistente vitalidad del poder municipal, especialmente el de la ciudad de Quito.

En el orden colombiano, la soberanía se concentró progresivamente en la *nación*, ejercida por magistrados nombrados en regla, según lo prescribía el art. 2.º de la Constitución (p. 134). Sin embargo, enfrentado por el poder municipal, “el éxito del régimen de intendencias fue relativo y no logró nunca limitar o contener las ambiciones de las soberanías locales” (p.144). La razón fue que los municipios recurrieron a su capacidad constituyente en momentos de crisis (1809, 1810, 1813, 1822, 1826 y 1830). Entrado en la discusión de la de 1826 (capítulo quinto), Cabrera Hanna nos enseña que la masa documental sobre esa coyuntura es comparable a la de la formación de Colombia entre 1820-1821, “evidencia de que fue con papeles locales, y no con votos, que se consagró su unión y se sentenció su disolución” (pp. 147-148).

En el atasco de 1826, irresoluble tras la fallida convención de Ocaña de 1828, Bolívar opinó que la soberanía había sido “descoyuntada” por la acción *ilegal* de las asambleas municipales. El presidente por entonces en trance de dictador vio en los cabildos una de “las aflicciones de la república” (p. 180). No se trataba de otra cosa que de la vieja soberanía.

El capítulo final de *Soberanías enfrentadas* versa sobre el papel de las asambleas municipales en la constitución del moderno Ecuador, durante la convocatoria y sesiones del Congreso de Riobamba. También para mientes en los momentos de transmisión “limitada” de la soberanía al general Juan

José Flores y la “ilimitada” a la naciente *nación*. La constituyente fue propuesta por los cabildos ampliados de las tres ciudades principales, extendidos a corporaciones y padres de familia, todo ello avalado por los tres intendentes y por el hombre fuerte (Flores). Lo particular fue que Guayaquil y Cuenca reclamaron participación paritaria, a pesar de que Quito reunía las dos terceras partes de la población general, razón por la cual la unión resultó precaria, visto que las tres secciones se reservaron el derecho de secesión. Una vez más, “la política del viejo régimen se encajaba con el orden republicano” (p. 227). Más aún,

las opciones de creación del régimen representativo ecuatoriano trazaron rutas de acción política en las que la soberanía primitiva prevaleció, condicionó los marcos constitucionales ecuatorianos a partir de 1830 y definió los cauces de las posteriores crisis políticas en las cuales la herramienta resolutive se empleó para cuestionar o redimir los términos de la unión republicana. (p. 228)

Soberanías enfrentadas cierra con alusión al pacto de 1834, suscrito entre el general Flores y el guayaquileño Vicente Rocafuerte, conocido como el “acuerdo entre privados” (p. 233). Suprimida entonces la Constitución de Riobamba, el Ecuador subsistió en sus tres partes constituyentes, pero el cemento de la renovada unión no fue otro que la antigua asamblea municipal resolutive que, por su “tradición y prestigio”, primó sobre el voto y sobre toda forma de política moderna. Fue así como “los pronunciamientos municipales se mantuvieron vigentes como alternativas para dirimir en situaciones excepcionales”, con “la soberanía municipal superpuesta a la nacional” (p. 231). Y es que la traslación de la soberanía municipal a los sucesivos regímenes centrales (Cádiz, Colombia, Ecuador) no fue total sino condicionada, de manera que, en lo sucesivo, se la reivindicará en cada crisis por medio de asambleas municipales y resolutivas ampliadas.

Guiado por las conclusiones de Cabrera Hanna, procedo a mi comentario de la tesis central de *Soberanías enfrentadas*. La escuela guerrista es prudente en sus juicios y cautelosa en el uso del lenguaje político, lo que no le impide a nuestro autor sugerir, de manera clara y abundante, que las repúblicas hispanoamericanas pueden comprenderse como cabildos de antiguo régimen exorbitantemente ampliados, con lo que ellos tienen de excluyentes, abogadiles, ambiguos y reacios a toda política de interés general. En menos palabras, hasta nuestros días influyen con su peso político estamental, persistentes avatares, como lo son, de nuestras originarias sociedades de conquista.

Cierro con tres anotaciones que pueden servir para ampliar la contribución historiográfica de *Soberanías enfrentadas*. En primer lugar, mi experiencia de archivo sobre el cabildo de Santafé en los últimos años coloniales difiere

un tanto de la investigada por Cabrera Hanna en Quito, y presumo que algo similar ocurre en Lima, México y aun en la villa imperial de Madrid. Me refiero a la injerencia del virrey, y aun del rey, allí donde estos jefes superiores tenían competencia en el gobierno local. En lo que concierne al virrey de Santafé, esto era así en virtud de su cargo como gobernador de la provincia homónima, de la que la ciudad matriz era porción leonina. Son notables las limitaciones del cabildo santafereño, cuyos expedientes y resoluciones eran transferidos con suma frecuencia a la Secretaría de Cámara del virrey. Otra cosa sucedía en Quito, donde el ayuntamiento era el mejor aliado de un presidente que gobernaba una jurisdicción mayoritariamente india. Pero allí donde redundaban las potestades del virrey, capitán general y gobernador, como era el caso en Santafé, dicho jefe interfería como juez, poder ejecutivo y mecenas, igual que lo hacía el rey en sus cuatro cortes peninsulares. Por lo demás, semejante injerencia confirma la cultura municipal discutida en *Soberanías enfrentadas*, con toda la atracción y fuerza que la ciudad, centro de la civilización y policía, ejercía en el orbe hispánico.

En segundo lugar, cabe recordar que en las jurisdicciones que fueron revolucionarias desde 1810, como Nueva Granada y las Provincias del Plata, no hubo momento gaditano, al que Cabrera Hanna otorga importancia medular como escuela de la ciudadanía moderna. En aquellos horizontes políticos, la experiencia electoral, la representación homogénea y el constitucionalismo fueron frutos de otros campos y otros soles.

En tercer lugar, al lado de la asamblea municipal resolutive, la Era de las Revoluciones desató en la vida política de numerosas jurisdicciones hispanoamericanas el estado de guerra, transformador irresistible de la política. Cabrera alude al fenómeno (ejército de Pichincha, intendentes militares colombianos, Juan José Flores en Miñarica, etc.), pero, concentrado en la historia de cabildos y asambleas ampliadas, no computa la guerra en su comprensión de la política ecuatoriana temprana. La investigación futura sabrá poner en su lugar las vías de hecho en nuestra historia política, entre las cuales la guerra no es la única. Consideraremos la hueste de conquista, el piquete del corregidor, los capanas del gamonal, el pronunciamiento, el golpe, los ejércitos irregulares y los caudillos.

Soberanías enfrentadas, de Santiago Cabrera Hanna, es una contribución especializada, científica y trascendental a la historia política hispanoamericana. Como genuina obra de historia, capta el gris en gris, sin simplificaciones ni tergiversaciones. Sus páginas están acuñadas en el lenguaje especializado y las ideas contemporáneas de la historiografía y la filosofía políticas. La obra enriquece nuestra comprensión de los cabildos hispanoamericanos, otorgándoles su lugar en la transición republicana, todo gracias a un recorrido meticuloso y bien documentado que nos lleva de 1813 a 1830. Apre-

demos en el libro sobre la ciudad hispanoamericana como *locus maioris* de la vida política, destacada en medio de un archipiélago rural pobre en representación, elocuencia y poder. Es el modo romano: ciudades con voz y letra, campos mudos y reactivos. De extender el análisis de Cabrera, constataríamos que la soberanía municipal es el hilo conductor de la política hispanoamericana, a contar desde el siglo XVI. Cuál sea su papel hoy es intriga que dejo al lector de *Soberanías enfrentadas*.