

ENTRE EL ANTIGUO Y EL NUEVO RÉGIMEN: EL TRIUNFO DE LOS CUERPOS INTERMEDIOS. EL CASO DE LA AUDIENCIA DE QUITO, 1765-1830*

Federica Morelli

Departamento de Historia y Civilizaciones
del Instituto Universitario Europeo de Fiesole, Florencia.

RESUMEN

Este ensayo se ocupa de investigar la importancia política que tuvo el cabildo entre el período de las reformas borbónicas, la crisis de la monarquía española y el proceso de formación de los estados independientes. Se analiza la consolidación de los poderes jurisdiccionales de los cabildos durante la última fase de la época colonial y la manera en que éstos se convirtieron en representantes legítimos de todos los intereses de su espacio territorial. El caso de la Audiencia de Quito muestra cómo el cabildo o municipio resistió con éxito los intentos de convertirlos en entes puramente administrativos por parte del aparato estatal grancolombiano. El municipio se mantuvo como órgano autónomo de la sociedad frente al Estado y titular de una parte de la soberanía.

PALABRAS CLAVE: Municipios, soberanía, representación, justicia, liberalismo, independencia, instituciones, Estado, Audiencia de Quito, Ecuador, siglo XVIII, siglo XIX.

ABSTRACT

The essay investigates the political importance of the *cabildo* in the period between the Bourbon reforms, the crisis of the Spanish monarchy and the process of the creation of the republican states. It analyses the consolidation of jurisdictional powers by the *cabildos* during the final phase of the colonial period and the manner in which they became the legitimate representatives for local interests. The case of the *Audiencia de Quito* shows how the municipality successfully resisted efforts by the state of Gran Colombia to be converted into a purely administrative entity. The municipality retained its position as an autonomous entity in relation to the State, as well as its entitlement to partial sovereignty.

KEY WORDS: Municipality, sovereignty, representation, justice, liberalism, independence, institutions, the State, the Audiencia de Quito, Ecuador, the 18th and 19th centuries.

* Artículo publicado originalmente en *Historia y Política. Ideas, procesos y movimientos sociales*, No. 10, Madrid, publicación semestral conjunta de la Universidad Complutense de Ma-

El propósito de este ensayo es demostrar que durante la época que va de las reformas borbónicas a la crisis de la monarquía española, y a la constitución de los Estados independientes, se asiste en la América hispánica a un proceso de refuerzo y de consolidación política de una de las principales instituciones coloniales: el cabildo o, dicho en términos más modernos, el municipio. Esto determinará en el área correspondiente al moderno Ecuador, y también en otras áreas hispanoamericanas, una situación histórica y política muy específica, aunque no única en el panorama de aquella época: la victoria de los cuerpos intermedios del antiguo régimen sobre el Estado moderno.

El tema es de gran importancia porque atañe directamente a una de las cuestiones fundamentales de América Latina, la construcción del Estado nacional. Para la historiografía no hay duda que caudillos, militares y facciones fueron los responsables de la llamada "anarquía" de las primeras décadas de las repúblicas poscoloniales. Sin embargo, el desempeño de estos actores políticos no hubiera sido tan exitoso sin el apoyo de los pueblos y de sus ayuntamientos. En efecto, la fractura entre Estado y municipio acompaña todo el largo proceso de construcción del Estado nacional en América Latina, y no hay duda que el municipalismo sigue siendo todavía un valor fuerte y positivo para los latinoamericanos.

Durante todo el siglo XIX, los gobiernos consideraron que los municipios debían ser órganos administrativos y los pueblos los vieron como el principal instrumento para lograr el autogobierno local. Como veremos, esta fractura nació durante la época gaditana, cuando se constituyeron centenares y centenares de ayuntamientos electivos en las áreas rurales que, gracias a la crisis del imperio, se apropiaron de numerosas funciones del Estado. De manera que tenemos que mirar el controvertido problema de la recepción del liberalismo como una etapa más de aquel proceso de mestizaje cultural que constituye una de las características originarias del continente. Sin embargo, para comprender a fondo la lógica del proceso, hay que ir más allá de la coyuntura: los municipios hispanoamericanos no hubieran jugado un papel tan excepcional sin la existencia de una constitución histórica de los territorios americanos. Es decir, ciertas características y funciones del cabildo colonial son fundamentales para comprender su papel durante el liberalismo español y el período republicano.

Respecto a otras áreas europeas, en América hispánica, la dimensión municipal adquiere aún más importancia debido a la ausencia, durante toda la época colonial, de órganos representativos de los reinos. Además, el cabildo

fue una institución de autonomía local, tanto de la sociedad blanca o criolla (los cabildos de españoles) como de la sociedad indígena (los cabildos de indígenas). En efecto, la historiografía de los últimos veinte años ha demostrado ampliamente cómo esta institución de origen europeo fue manejada por los indígenas para redefinir su identidad a raíz de la conquista.¹ Estas comunidades gozaban de personalidad jurídica y ejercían importantes funciones jurisdiccionales sobre el territorio. No es por casualidad si, aún al final del siglo xviii, en Hispanoamérica se seguía utilizando el término 'res pública' no tanto para indicar una entidad política superior, sino más bien como atributo de las 'communitas', correspondientes a los cabildos (república de españoles y república de indios).

Finalmente, el análisis de la dimensión municipal nos permite reconsiderar y reinterpretar el antiguo paradigma estatista, según el cual, en el siglo xviii, se impuso, aun en los territorios del imperio español, un modelo de monarquía absolutista y centralizadora.² En efecto, la historiografía de los últimos veinte años ha evidenciado cómo el mismo Estado moderno europeo no es tanto el resultado de una progresiva marginalización y expropiación, por parte de la monarquía y de los poderes políticos locales, como el resultado de articulaciones e interdependencias más complejas entre las dos esferas.³ Estas se hacen más evidentes en las áreas periféricas, como América españo-

1. Véase, por ejemplo, Nancy Farris, *Maya Society under Colonial Rule: the collective enterprise of survival*, Princeton, 1984; Jacques Poloni-Simard, *La mosaïque indienne. Mobilité, stratification sociale et métissage dans le corregimiento de Cuenca (Équateur) du xvii au xviii siècle*, París, 2000.

2. La idea según la cual, durante la segunda mitad del siglo xviii, se había impuesto un modelo de Estado absolutista fue en principio inventada por los mismos criollos, los cuales la utilizaron como justificación para legitimar los gobiernos autónomos durante la crisis de la monarquía hispánica. Sucesivamente fue retomada y reforzada por la historiografía patria de la segunda mitad del siglo xix, que identificó en el absolutismo una de las principales causas de la independencia hispanoamericana. En realidad, el debate sobre la época borbónica, sobre los efectos que las reformas produjeron efectivamente en los territorios americanos, está todavía abierto. A partir de los estudios de John Lynch sobre el caso argentino (John Lynch, *Spanish Colonial Administration, 1782-1810: the Intendant System in the Viceroyalty of Río de la Plata*, Londres, 1958), se han realizado toda una serie de estudios regionales y locales. Mientras los primeros de estos partían de una perspectiva esencialmente metropolitana, analizando los *inputs* que desde la madre patria se intentaba transferir a las colonias, a partir de los años setenta, autores como Brading, Fisher y Pietschmann enfocaron más su atención sobre los efectos que tuvieron las reformas en los territorios americanos. Los resultados han contribuido a poner en evidencia los límites del paradigma absolutista en el caso hispanoamericano.

3. Véase, por ejemplo, J. F. Schaub, "Les temps et l'Etat. Vers un nouveau régime historiographique de l'Ancien Régime français", en *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, xxv, 1996, pp. 127 y ss.; L. Blanco, "Note sulla più recente storiografia in tema di "Stato moderno", en *Storia Amministrazione Costituzione*, No. 2, 1994, pp. 259-297; Bernardo Clavero, "Institución política y derecho: desvalimiento del Estado moderno", en *Tantas personas como estados. Por una antropología política de la historia europea*, Madrid, 1986, pp. 14 y ss.

la, donde la integración de las élites locales en el tejido político-administrativo resulta necesaria para la supervivencia misma de la monarquía.

A este respecto, el caso de la Audiencia de Quito ofrece un observatorio apropiado, ya que se trata de un área aún más marginal entre los territorios coloniales, que, por eso, gozó de una autonomía considerable, no solo de la metrópoli, sino también de las sedes virreinales. Aquí, el papel jugado por las élites locales fue fundamental para determinar los resultados de las reformas de la segunda mitad del XVIII, evidenciando cómo a los esfuerzos de centralización correspondió paralelamente una consolidación del orden estatal y corporativo. Este precario equilibrio entre la modernización del aparato central y la supervivencia de la sociedad estamental fue roto por la precoz e imprevista crisis del imperio en 1808. Durante esta época, que se concluyó veinte años más tarde con la independencia del continente entero respecto a España, emergieron nuevos y antiguos poderes que terminaron por fragmentar el territorio colonial en múltiples espacios autónomos.

LOS CABILDOS COLONIALES COMO CUERPOS INTERMEDIOS

A pesar de la ausencia de órganos representativos de los reinos —que la Corona española había siempre negado—, no es atrevido afirmar que, especialmente a partir del siglo XVII, se había constituido en los territorios americanos una especie de Estado mixto.⁴ Esto se fundamentó sobre todo en la relación contractual entre rey y reino, la cual preveía que, a cambio de dinero, la Corona otorgaría a sus territorios derechos y privilegios. Mientras en Europa esta relación llevó en muchos casos a la aparición de asambleas representativas, en América hispánica ésta se desarrolló siguiendo otro itinerario: los criollos reconocieron el poder financiero de la Corona a cambio de una autonomía que, gracias al mecanismo de la *vénalité des offices*, se institucionalizó hasta formar una especie de autogobierno criollo.⁵ La posibilidad

4. Nacido en Grecia y reelaborado en Italia por la cultura política renacentista, el ideal de gobierno o Estado mixto ha sido el hilo conductor de la historia constitucional inglesa a partir del final del siglo XVI hasta la mitad del XVIII. Según este ideal, el mejor gobierno era aquel en el cual participaban el uno (el rey), los pocos (los nobles) y los muchos (el pueblo). En este modelo, la representación del reino jugaba un papel fundamental, porque no solo compartía con el monarca la soberanía, sino que ejercía un importante poder de control sobre sus actividades.

5. El proceso se inició en 1633, cuando la Corona autorizó en los territorios americanos la venta de cargos, tanto fiscales y judiciales como los de naturaleza más eminentemente política. El ápice se alcanzó en 1700 con la venta de los cargos de virrey. Sobre el tema, véase Fernando Muro, "El beneficio de oficios públicos en Indias", en *Anuario de Estudios Americanos*, No.

de acceder por vías legales a los cargos judiciales permitió a las élites americanas articular la riqueza, el prestigio y el honor con una jurisdicción formal y legítima sobre el territorio. La dimensión patrimonial y privada del oficio se transformó en un recurso político muy relevante para los criollos, porque les permitió reorientar las funciones del aparato burocrático hacia la defensa de sus propios intereses. La venta de los cargos representó por lo tanto un mecanismo de cambio entre el rey y las élites americanas, permitiendo la inserción de éstas en el aparato público colonial. Contrariamente a los antiguos regímenes europeos, el poder de los criollos frente a la Corona no fue garantizado por una representación de tipo asamblear, sino por una representación burocrático-patrimonial, en el sentido de que un conjunto de intereses particulares estamentales logró expresarse políticamente, gracias al monopolio ejercido sobre los cargos públicos.

Además de la relación contractual entre rey y reinos, hay sin embargo otro elemento que nos permite hablar de la concretización de un verdadero Estado mixto en las colonias americanas, o sea la existencia de cuerpos intermedios. La ausencia de asambleas representativas y el papel jugado por las ciudades en la estructuración y organización del espacio nos llevan a considerar a los cabildos como los cuerpos intermedios de la tradición hispanoamericana. Antes de explicar esta afirmación, cabe subrayar cuáles eran las funciones de estos cuerpos, tanto en la teoría política como en la realidad del contexto europeo.

La doctrina de los cuerpos intermedios –cuyo más célebre teórico fue Montesquieu– se afirmó entre los siglos xvii y xviii para justificar la naturaleza de ciertos órganos tradicionales del reino, como verdaderos y propios límites al poder absoluto del monarca. Según la experiencia constitucionalista europea, se trataba de cuerpos que, nacidos como órganos judiciales para controlar la conformidad de los actos del soberano con las leyes fundamentales del reino (la monarquía limitada de origen medieval), terminaron por desarrollar importantes funciones legislativas que, de hecho, limitaron la acción del monarca.⁶ No eran nombrados directamente por el rey, sino que representaban a la sociedad y por esto tenían el deber de salvaguardar las leyes funda-

35, 1978, pp. 1-67; Mark A. Burkholder y D. S. Chandler, *From Impotence to Authority: the Spanish Crown and the American Audiencias, 1687-1808*, Columbia, 1977.

6. La doctrina de los cuerpos intermedios constituía el desarrollo de aquellas teorías de origen medieval que hacían referencia al concepto de monarquía limitada y que sucesivamente, a partir del final del siglo xvi, llevaron a la noción de Estado o gobierno mixto. A pesar de que el término es muy indefinido y sujeto a múltiples interpretaciones, al final del siglo xvi, un calvinista francés favorable a la teoría medieval de la rebelión y del tiranicidio, Théodore de Bèze, los identificó en los Estados Generales, en las autonomías de las ciudades y de las provincias, en los parlamentos, o sea aquellas instituciones que podían rebelarse contra el monarca en nombre de la sociedad. Théodore de Bèze (1519-1605), *Du droit des magistrats sur leurs sujets* (1574).

mentales del reino. Para cumplir con esta función, debían ejercer un poder muy amplio, no solo de tipo Judicial, sino también Legislativo.⁷ En efecto, además del derecho de registrar las actas del rey, podían consentir a sus impuestos y gozaban aun del llamado derecho de *remontrance*.⁸

Después de esta breve divagación sobre el papel y las funciones de los cuerpos intermedios en la doctrina y experiencia europea, resulta ahora más fácil comprender por qué razones se les puede comparar a los cabildos americanos. En primer lugar, porque, a partir de la conquista, a los municipios del Nuevo Mundo se les reconocieron amplios poderes jurisdiccionales sobre el territorio. En efecto, se trataba de una institución trasplantada por los españoles, los cuales atribuyeron a las ciudades americanas las mismas características del sistema municipal peninsular, tal como se había ido estructurando a partir del siglo XII.⁹ Lo que hay que subrayar aquí es que la creación de ciudades en América implicó inmediatamente que se les atribuyera un territorio y la facultad de elegir sus propios jueces (alcaldes). La extensión de este territorio se modificó en el curso de la época colonial. Mientras que, inmediatamente después de la conquista, éste fue muy amplio, a causa de la escasa población española, de la inmensidad de los territorios con-

7. Como afirmaba uno de los autores preferidos por Montesquieu, Bolingbroke, la función principal del parlamento inglés era la de dividir el poder supremo, o sea el Legislativo, entre las dos cámaras (la de los Comunes y la de los Lores) y el rey. A este respecto, cabe subrayar la diferencia que había entre el parlamento inglés y los cuerpos intermedios de Francia del siglo XVI. Mientras en ésta había dos órganos —uno que representaba los estamentos privilegiados y los terratenientes para consentir a los impuestos (los Estados Generales) y el otro, los parlamentos, compuestos por una nueva nobleza, la de toga, que tenían la función de registrar las leyes y garantizar de esta manera su conformidad con la antigua constitución—, en el parlamento inglés estas dos funciones se confundían: éste constituía la más alta Corte de Justicia, que declaraba las leyes en armonía con la *Common Law*, y al mismo tiempo representaba también a los privilegiados y propietarios del reino que consentían a los impuestos. Sobre esta cuestión, véase Bolingbroke, *A Dissertation upon Parties to the Right Honorable Sir Robert Walpole* (Londres, 1735), en Nicola Matteucci, edit., *Antologia dei Costituzionalisti inglesi*, Bologna, 1962, pp. 160-165.

8. Este derecho ofreció a los cuerpos intermedios la posibilidad de ejercer una muy amplia actividad de oposición y de obstruccionismo a la acción del poder central. Alatri, en su estudio sobre los parlamentos franceses del siglo XVIII, ha demostrado que su jurisprudencia y sus *arrêts de règlement* contribuyeron a modificar la legislación del monarca. Paolo Alatri, *Parlamenti e lotta politica nella Francia del Settecento*, Bari, 1977, pp. 123-124.

9. A partir del siglo XII, a los pueblos de la península se les comenzó a atribuir una personalidad jurídica y una organización política adecuadas. Al final del siglo XV, todas las ciudades españolas gozaban de una personalidad comunal, del respectivo sistema de gobierno y de un ámbito territorial sobre el cual ejercían su propia autoridad. Sobre el desarrollo del sistema municipal en la península y sobre los orígenes españoles de las ciudades americanas, véase Alfonso García-Gallo, "De la ciudad americana a la indiana", en el mismo autor, *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudio de derecho indiano*, Madrid, 1987, pp. 1005-1023.

quistados y del poco conocimiento de ellos. En los siglos xvii y xviii esta extensión fue progresivamente reducida por la fundación de otras ciudades y por la exigencia de crear un número más elevado de distritos administrativos. El cabildo ejercía su jurisdicción sobre el territorio por medio de los alcaldes ordinarios, que gozaban de la jurisdicción ordinaria de primera instancia sobre todo el distrito municipal, incluidos los pueblos del área rural, y por medio de los regidores, los cuales no tenían funciones judiciales, sino que ejercían funciones para regular la vida de la ciudad y, de manera particular, la economía. A este propósito, es oportuno poner en evidencia el hecho de que la llamada *police générale* constituye otro elemento que acerca los cabildos coloniales a los cuerpos intermedios de la tradición europea.¹⁰ Esta no solo tenía funciones meramente administrativas sino también de orden legislativo, como la facultad de reglamentar la administración de la justicia, el abastecimiento de la ciudad, la disciplina de los mercados y de las ferias, del comercio y las corporaciones, la agricultura, la educación y, en general, del orden público y la moralidad. Estos poderes hacían de los cabildos verdaderos contrapesos del poder del monarca, ya que, a través de estos reglamentos, podían modificar la legislación real en defensa de la antigua constitución del territorio.

El segundo elemento que nos permite identificar en los cabildos los cuerpos intermedios de los reinos americanos es la naturaleza hereditaria y electiva de sus cargos. Se trataba de un rasgo fundamental de los cuerpos intermedios, porque, como subraya el mismo Montesquieu, la venalidad de los cargos y la elección de los miembros hacían del cabildo un órgano independiente del poder monárquico.¹¹ Finalmente, el tercer elemento que acerca los cabildos americanos a los cuerpos intermedios concierne al concepto de representación virtual del territorio. En efecto, las ciudades americanas constituían los únicos sujetos del territorio americano que gozaban del derecho de representación frente al rey. Gracias a este derecho, reconocido por la misma *Recopilación de las Leyes de Indias*, los municipios de las ciudades americanas eran los representantes de un territorio que desbordaba los límites del espacio urbano, incluyendo una serie de pueblos y villas. A este respecto, cabe decir que si, por un lado, la extensión del territorio municipal diferenciaba la ciudad latinoamericana de la europea, por el otro, acercaba aún más los cabildos a los cuerpos intermedios europeos, como los parlamentos o los estados provinciales. En efecto, el ámbito municipal indiano correspondía a menudo al de una provincia o de un reino europeo. Esto explica la razón

10. Por ejemplo, también los parlamentos franceses ejercían las funciones de 'policía'.

11. Montesquieu, *Esprit des lois* (lib. 11, cap. 6), en Roger Caillois, edit. *Œuvres complètes*, París, 1949.

por la cual los cabildos americanos se considerasen verdaderas instituciones representativas del reino o de la provincia. El modelo al que estos aspiraran durante la crisis del imperio fue muy parecido al de los parlamentos franceses: una monarquía fuertemente limitada por la aristocracia, o sea por la élite que monopolizaba los mismos cargos municipales. Sin embargo, mientras en el caso francés la pretensión de los parlamentos de representar el pueblo, pese a su carácter hereditario, contribuyó a cuestionar el problema de la naturaleza misma de la representación política, causando la muerte de estas instituciones, en América española, como veremos, los municipios siguieron desarrollando su antiguo papel de cuerpos “soberanos” de los reinos.

CENTRO Y PERIFERIA:

ENFRENTAMIENTOS E INTERDEPENDENCIAS

El papel del cabildo, como poder intermedio de la sociedad hispanoamericana, no desapareció con la ola reformista de la segunda mitad del XVIII, sino que se consolidó. Contrariamente a lo que la historiografía ha ido afirmando hasta hace diez o quince años, el esfuerzo centralizador de los Borbones no logró romper los poderes jurisdiccionales de los municipios, ni cuestionó su representación virtual. Este límite crucial para el futuro se debe a que el mismo proyecto centralizador necesitaba del apoyo de los poderes territoriales para realizarse. Como ya se ha anticipado, el absolutismo, aun en Europa, no se consolida en contra de la sociedad estamental, sino junto y gracias a ésta. Las contradicciones más resaltantes de este proceso surgieron durante el siglo XVIII, cuando resultó evidente que una real modernización del aparato estatal no podía realizarse sin poner en tela de juicio el orden estamental. Por un lado, se trataba de limitar las instituciones del antiguo régimen, quitándoles poderes y prerrogativas; por el otro, no se podía prescindir de estas mismas instituciones para imponer las nuevas medidas fiscales-militares.

En las colonias americanas, esta dinámica de enfrentamiento-colaboración provocó a largo plazo una victoria de los cuerpos intermedios, dado que el Estado no renunció a ninguna de sus pretensiones, especialmente en materia fiscal. En algunas áreas, como la Audiencia de Quito, esto fue muy evidente, mientras que, en otras, las articulaciones entre centro y periferia quedaron más veladas. Sin embargo, al estallar la crisis monárquica en 1808 y al reivindicar los cabildos de las ciudades americanas el derecho de constituirse en gobiernos autónomos, fue claro para todos que las reformas no habían abolido las prerrogativas jurisdiccionales de estas instituciones. En algunos casos —como el quiteño y el neogranadino—, el papel jugado por las rebeliones antifiscales, tanto indígenas como mestizas y/o criollas, fue muy impor-

tante en la determinación del resultado de las reformas y de los equilibrios entre poder central y poder local.¹²

La “rebelión de los barrios” de 1765, que estalló en Quito contra la introducción de unas primeras medidas fiscales, muestra hasta qué punto el papel de las élites locales fue imprescindible para los funcionarios españoles. A medida que la violencia de las clases populares fue aumentando, éstas se transformaron, de principales actores de la insurrección en fuerza intermediaria entre los funcionarios españoles y los grupos populares.¹³ La imposición de ulteriores medidas fiscales y los temores de nuevas rebeliones¹⁴ obligaron a los funcionarios coloniales a pactar con las élites locales: el incremento de los impuestos se logró gracias a una abdicación parcial de las funciones jurisdiccionales en favor de la aristocracia. Este pacto causó una ampliación de los poderes del cabildo, ya que, al no aplicarse el proyecto de las intendencias, esta institución se reapropió de las funciones del corregidor –cargo abolido por las reformas– sin que en el distrito municipal se nombrase otro funcionario estatal encargado de controlar los poderes jurisdiccionales de los alcaldes.¹⁵ De esta forma, la jurisdicción del cabildo sobre el territorio se consolidó aún más, otorgando a la élite quiteña un poder casi absoluto sobre unos recursos estratégicos para su reproducción, como

¹² Para el caso de Nueva Granada, véase John Leddy Phelan, *El pueblo y el rey. La revolución comunera en Colombia, 1781*, Bogotá, 1980; para el de Quito, véase mi estudio, “Las reformas en Quito. La redistribución del poder y la consolidación de la jurisdicción municipal”, en *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, No. 34, 1997, pp. 183-207.

¹³ La historiografía no se ha interesado mucho en la rebelión quiteña de 1765. El jesuita Juan de Velasco fue el primer autor que abordó el tema en 1789 en su *Historia del Reino de Quito*, Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1979, seguido en el siglo XIX, por el gran historiador ecuatoriano Federico González Suárez en su obra *Historia General de la República del Ecuador* [1892-1894], Quito, Casa de la Cultura Ecuatoriana, 1971. Más recientemente, el tema ha sido tratado por Carlos de la Torre Reyes en *La revolución de Quito del 10 agosto de 1809*, Quito, 1961. Estas obras, como la mayor parte de la historiografía ecuatoriana, consideran esta rebelión como un movimiento precursor de la independencia. En cambio, estudios más recientes han puesto en evidencia su verdadera naturaleza, o sea la de rebelión antifiscal del antiguo régimen. A este respecto, véase Anthony McFarlane, “The Rebellion of the Barrios”, en John Fisher, Alan J. Kuethe y Anthony McFarlane, eds., *Reform and Insurrection in Bourbon Peru and New Granada*, Londres, 1990; J. Kennet Andrien, “Economic Crisis, Taxes and Quito Insurrection of 1765”, en *Past and Present*, No. 129, 1990, pp. 104-131.

¹⁴ Como muestra, el libro de Segundo Moreno Yáñez, *Sublevaciones indígenas en la Audiencia de Quito desde comienzo del siglo XVIII hasta finales de la Colonia*, Bonn, 1976, durante las décadas que siguieron a la rebelión de 1765, las sublevaciones indígenas en contra de los impuestos fiscales fueron numerosas. Pero, contrariamente al caso quiteño, no se caracterizaron por amplias coaliciones de fuerzas sociales.

¹⁵ En realidad, las funciones del corregidor fueron reasumidas por el Presidente de la Audiencia, quien las delegó en los alcaldes ordinarios. “Auto de León y Pizarro” (Quito, 21 de agosto de 1782), en Archivo General de Indias, Quito, leg. 319, No. 15.

la administración de las tierras y el control de la mano de obra indígena.

Solo en materia fiscal las reformas tuvieron unos resultados verdaderamente positivos. No solo se introdujeron nuevos impuestos, sino que se racionalizó y se centralizó la recaudación de los mismos, que pasó de los asentistas a los funcionarios del Estado. En cada corregimiento se nombró un administrador por cada ramo de la Real Hacienda (tributo, alcabala, aguardiente, tabaco), el cual, contrariamente al subdelegado previsto por el proyecto de las intendencias, no se ocupaba de las cuatro causas, sino solo de la recaudación de un tipo de impuesto. En el caso de la Audiencia de Quito, se asistió por tanto a una verdadera ruptura entre la parte fiscal y la administrativa-judicial del proyecto reformista: a cambio de la imposición de los impuestos, se aceptó que los poderes territoriales y corporativos mantuviesen y hasta consolidasen sus poderes jurisdiccionales.

El caso de la Audiencia de Quito demuestra que, aun durante el reformismo borbónico, el Estado colonial no logró imponer una mayor uniformidad y normatividad legal, sino que se limitó a aplicar selectivamente las normas según las circunstancias locales. Los nuevos funcionarios enviados desde Madrid pretendían imponer el principio de la aplicación indistinta de la legislación; pero se enfrentaron a la oposición de todos los grupos de la sociedad colonial. La consolidación de las prácticas negociales de justicia a nivel local provocó a su vez la consolidación de las autonomías territoriales y corporativas y de una concepción plural de la soberanía, dado que, para la mentalidad colectiva, el ejercicio de la soberanía seguía teniendo un carácter muy concreto: significaba administrar la justicia en todos los ámbitos de la vida social.

EL MODELO POLÍTICO DE LA TRADICIÓN CRIOLLA

Dado el fuerte vínculo entre justicia y soberanía en los antiguos regímenes, la consolidación de los poderes jurisdiccionales de los cabildos, durante la última fase de la época colonial, resulta fundamental para comprender las dinámicas desencadenadas por la crisis monárquica de 1808 en los territorios de la Audiencia de Quito. En efecto, durante la crisis del Imperio y hasta la aplicación de la Constitución de Cádiz, los cabildos de las ciudades fueron los representantes legítimos de todos los intereses de su espacio territorial.

La consecuencia inmediata de las abdicaciones de los Borbones en Bayona fue el renacimiento tanto en España como en América, de las antiguas instituciones representativas ibéricas –juntas de notables, cabildos–. Estos cuerpos reivindicaron el derecho a gobernar en ausencia del rey, provocando la dispersión del poder soberano en una pluralidad de órganos repre-

sentativos. Como en el caso norteamericano y en el francés, aun en los territorios de la monarquía, al comienzo de la crisis del sistema político, se reivindicaron antiguos derechos y libertades. Estos remontaban a la tradición castellana y, sobre todo, a las *Siete Partidas* de Alfonso “El Sabio”, las cuales reconocían a las ciudades el derecho de nombrar a uno o más procuradores para reunirse en juntas y decidir sobre el “bien común”, en caso de *vacatio legis*.¹⁶ Aunque falten datos para demostrar cuán frecuentemente se practicó este derecho, no solo en la Audiencia de Quito sino en todos los territorios americanos,¹⁷ es necesario subrayar que, en el antiguo régimen, la supervivencia de estos derechos no dependía solo de la práctica sino de su supervivencia en la memoria colectiva, como lo han demostrado los sucesos de 1789.¹⁸

La aplicación de este modelo tradicional de representación urbano-territorial resulta muy evidente en el caso quiteño, donde, a raíz de la crisis de la monarquía, se formaron dos juntas: una en 1809 y otra en 1810. En los dos casos, los miembros de los cuerpos gubernativos fueron los representantes de los barrios y de las corporaciones urbanas. Estos diputados correspondían a los “notables” de la antigua tradición juntista: entre ellos había nobles, eclesiásticos y abogados, o sea los miembros de la comunidad que gozaban de mayor prestigio social. Se trataba de un modelo de representación típico de los órganos asambleares del antiguo régimen, cuyas características principa-

16. La referencia a las Siete Partidas para defender la legitimidad de las juntas americanas es muy evidente en el caso quiteño, donde uno de los autores de la junta autónoma de 1809 declara frente a las autoridades españolas: “A nadie puede imputarse el error de hecho, esto está consignado en la Legislación de Partidas. Mi error fue apoyado en fundamentos ineluctables”, en el “Alegato presentado por el doctor don Manuel Rodríguez Quiroga, abogado de la Real Audiencia de Quito, para desvirtuar las inculpaciones que le hace el abogado fiscal, don Tomás Arechaga, en los sucesos revolucionarios del 10 de Agosto de 1809”, en *Memorias de la Academia Ecuatoriana correspondiente a la Real Española*, Quito, No. extraord., 1922, pp. 62-100.

17. En el caso de la Nueva España, un viejo estudio afirma que en el siglo xvii hubo cuarenta juntas de notables (Herbert Priestly, *Municipalidades coloniales españolas*, México, 1921). Citado por Antonio Annino, “Pratiche creole e liberalismo nella crisi dello spazio urbano coloniale. Il 29 Novembre 1812 a Città del Messico”, en *Quaderni Storici*, No. 69, 1988, pp. 727-763.

18. A este respecto, cabe recordar que la misma *Recopilación de las Leyes de Indias* había reconfirmado el derecho de representación de las ciudades por medio de las juntas, al incluir los dos decretos que en 1530 y 1540 otorgaron a Ciudad de México y Cuzco, respectivamente, el derecho de representación del reino frente al rey, por medio del cabildo o de la junta de procuradores, por ser las capitales de sus territorios. La cuestión de la representación ciudadana adquirió mucha importancia en el siglo xviii, cuando el número de virreinos y capitanías generales fue incrementado para garantizar una administración más eficaz. Consiguientemente, las ciudades americanas legitimadas para reivindicar el derecho de representación frente al rey, como capitales de sus respectivos territorios, fueron más numerosas que en el pasado. En este sentido, un estudio exhaustivo sobre la evolución de la organización territorial imperial podría explicar los efectos extraordinarios que la *vacatio legis* tuvo en los territorios coloniales.

les eran: la naturaleza corporativa; una legitimidad que derivaba de antiguos derechos históricos; el carácter privado del mandato que vinculaba los representantes a los representados, según el cual el mandatario debía atenerse a las instrucciones recibidas. A este respecto, cabe recordar que este tipo de representación corporativa y territorial fue revitalizado justo unos pocos meses antes de la constitución de la primera junta quiteña por las elecciones a la Junta Central Española, en las que participaron también los territorios americanos. Esta adoptó un modelo representativo tradicional sobre la base del cual a cada reino le correspondía un representante, elegido por los cabildos de las ciudades capitales que, de esta manera, se transformaron en los representantes de todo el territorio de su respectivo distrito.¹⁹

Sin embargo, este modelo de representación territorial, legitimado por la Junta Central y reivindicado por las ciudades capitales, no se impuso durante la crisis del Imperio. Las dinámicas que las abdicaciones desencadenaron fueron mucho más complicadas y llevaron a una dramática fragmentación del espacio. A este propósito hay que decir que la historiografía ha subestimado, quizá, la naturaleza de los sucesos de 1808. Nunca en la milenaria historia de las monarquías europeas se produjo una cesión voluntaria de una Corona por parte de una dinastía. Solo una guerra o una alianza familiar hubieran legitimado lo que pasó en Bayona, ya que, a lo largo de diez siglos, todas las doctrinas regalistas habían coincidido en un principio básico: un rey no puede enajenar el reino por su propia voluntad.²⁰ Este dato es muy importante, ya que nos permite comprender que las consecuencias provocadas por la *vacatio regis* no concernían solo al problema de quién debía gobernar interinamente el imperio, sino que ponían en cuestión la legitimidad misma del sistema político. La ilegitimidad de la *vacatio regis* creó, por tanto, una situación de *vacatio legis* a nivel local y una desestructuración de las antiguas circunscripciones territoriales. Como demuestran otros casos —el neogranadino, el venezolano y el argentino—, el principio de la retroversión de la soberanía al pueblo, de origen neoescolástico, había dejado a todos los cabildos la libertad de decidir en qué medida se someterían a los órganos gubernativos peninsulares y, sobre todo, de reconocer o no la supremacía de la capital. En el caso de la Audiencia de Quito, las otras ciudades de

19. Sobre las elecciones para la Junta Central Española, véase François-Xavier Guerra, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, 1992.

20. El nacimiento de la entidad Corona-fisco, diferente, superior y perpetua respecto a la persona física y mortal del rey, ha sido subrayado por Ernst Kantorowicz, *The King's two Bodies. A Study in Medieval Political Theology*, Princeton, 1957, pp. 347-365. Además, los principios de sucesión a la Corona y la enajenabilidad del reino fueron integrados, desde el siglo xvi, en las leyes fundamentales del reino. J. Barbey, "Genèse et consécration de Lois fondamentales", en *Droit: revue française de théorie juridique*, III, 1986, pp. 75-86.

la Audiencia –Cuenca y Guayaquil– no reconocieron la legitimidad de la junta quiteña, provocando una verdadera guerra interior. La explicación del rechazo al gobierno revolucionario no debe buscarse en el respeto a la autoridad constituida, sino en el hecho de que se estaban invadiendo espacios de dominio político y social de otras élites locales. La oposición de las otras ciudades de la Audiencia a la junta capitalina fue por tanto canalizada por sus municipios en una evidente defensa de sus espacios de dominación política y social.

La tentativa de Quito de reconquistar un control jurisdiccional, y por ende político, sobre la región, fracasó de manera definitiva. La única forma para asegurarse el apoyo de algunas ciudades y villas fue permitirles elegir un diputado de sus cabildos para representarlos en la junta y, posteriormente, en 1812, en el congreso, para crear una nueva constitución. El resultado del congreso constituyente –el *Pacto solemne de sociedad y unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito*– fue fundamentalmente un acuerdo entre cuerpos soberanos que, para su supervivencia, convinieron en reunirse en un cuerpo político más amplio, que no era otra cosa sino una verdadera confederación entre ciudades-estado.²¹ Durante casi todo el período que va desde la crisis monárquica hasta la aplicación de la constitución gaditana, cada ciudad de la Audiencia, junto con el espacio rural de su distrito jurisdiccional, constituyeron un pequeño Estado soberano.

La experiencia de los dos gobiernos autónomos de Quito nos demuestra por lo tanto que, durante todo el período de la crisis monárquica, sigue sobreviviendo una relación muy estrecha, no solo entre jurisdicción y representación, sino entre justicia y soberanía. En efecto, aunque reivindicaban continuamente la representación de toda la Audiencia, las juntas quiteñas nunca ejercieron efectivamente la soberanía sobre su territorio entero. Y eso porque los cabildos de las otras ciudades se consideraron los representantes de un territorio urbano-rural, de una “agourban polis”²² soberana frente al Estado y a cualquier otro cuerpo que reivindicase la soberanía. Este primer nivel de fragmentación territorial, provocado por la crisis de la monarquía y protago-

21. El órgano principal establecido por el *Pacto* de 1812 era el Congreso Supremo, que no solo elegía los otros poderes (el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial), sino que tenía la función de vigilar y controlar la salvaguardia de la Constitución; estaba formado por los diputados elegidos por las respectivas provincias (uno por cada provincia, excepto Quito que nombraba dos). La naturaleza confederal del nuevo Estado es confirmada también por el hecho de que las leyes debían ser unánimemente aprobadas (art. 41 del *Pacto*). Para un análisis más completo de este documento, véase mi análisis “La revolución en Quito: el camino hacia el gobierno mixto”, en *Revista de Indias*, vol. lxxi, No. 225, 2002, pp. 335-356.

22. Definición dada por Richard Morse, “A prolegomenon to Latin American Urban History”, en *Hispanic American Historical Review*, agosto 1972, pp. 360-394.

nizado por los cabildos de las ciudades y villas hispanoamericanas, no será restablecido por la constitución liberal de 1812. Al contrario, la introducción de la representación política moderna sin la presencia de un contexto estatal fuerte, capaz de controlar las relaciones entre el voto y sus lógicas institucionales, causará la entrada de las áreas rurales en la escena política y un nivel de fragmentación aún más profundo.

EL MUNICIPIO LIBERAL GADITANO

Una de las novedades más importantes, introducida por la Carta constitucional gaditana, fue la posibilidad para muchos pueblos de constituir sus propios ayuntamientos. El artículo 310 establecía que los pueblos con más de mil habitantes podían elegir sus municipios. La idea de los constituyentes era promover una amplia participación de los ciudadanos en la vida de los poderes públicos a nivel local para, en primer lugar, limitar la esfera de acción del poder Ejecutivo. Las investigaciones muestran que, en 1822, o sea al final del segundo período gaditano, en el territorio de la Audiencia de Quito había unos 130 ayuntamientos constitucionales, cuando en 1812 los cabildos eran solamente doce.²³ Esto significa que muchos pueblos, e incluso las comunidades indígenas, habían elegido su propio municipio, rompiendo el dominio de las ciudades principales sobre los distritos rurales y provocando una verdadera revolución del poder local.

La idea del municipio moderno como contrapeso al poder del monarca había sido elaborada por los fisiócratas y plasmada en la constitución francesa de 1791. Los dos modelos ejercieron una fuerte influencia sobre los constituyentes gaditanos. En la doctrina fisiócrata, el poder municipal jugaba un papel fundamental, ya que su naturaleza asociacionista y representativa debía llevar a la construcción de una sociedad de propietarios de la tierra que se autogobernara. En efecto, uno de los aspectos más relevante de este modelo consistía en la disolución del aparato central del monarca, cuya función estaba reducida a una legislación de tipo general, sin asumir directamente tareas administrativas periféricas. Solo el municipio tenía la función de cuidar y administrar la sociedad local.²⁴ Muchos han visto en las *municipalités* fisió-

23. Véase mi libro *Territorio o Nazione. Riforma e dissoluzione dello spazio imperiale in Ecuador, 1765-1830*, Soveria Mannelli, 2001, pp. 299-348.

24. En lo que concierne al programa fisiócrata sobre los municipios, véase el proyecto que Dupont de Nemours elaboró bajo la dirección de Turgot. Turgot-Depont de Nemours, "Mémoire sur les Municipalités", en *Œuvres de Turgot et documents le concernant* [1775], t. iv, París, 1922. Una experiencia que ha ejercido una fuerte influencia sobre Turgot y el modelo de las *municipalités* fisiócratas ha sido la reforma de la administración local realizada por el Gran Du-

cratas el embrión del municipio moderno. En realidad, hay una importante diferencia entre las dos instituciones: contrariamente al municipio del siglo XIX, en el municipio de los fisiócratas no había una distinción clara entre funciones propias y funciones delegadas. Esto dependía del hecho de que el modelo no preveía una marcada diferenciación entre los intereses del Estado y los de la sociedad, los cuales se confundían y se identificaban en las *municipalités*, instituciones a la vez sociales y políticas. Se ha afirmado por tanto que el modelo de los fisiócratas representaría una tercera vía entre la experiencia corporativa del antiguo régimen y el modelo de administración posrevolucionario que se impuso en Europa en el curso del siglo XIX.²⁵

Por lo que se refiere a la influencia de la constitución francesa de 1791 sobre la carta gaditana, hay que subrayar que, en los dos casos, el poder municipal se considera como distinto de los otros poderes y no como una emanación del poder Ejecutivo. Para los constituyentes franceses, y especialmente para Sieyès —principal inspirador del proyecto—, el *pouvoir municipal* constituía un contrapeso social a un aparato público y estatal que, gracias a la destrucción de las instituciones del antiguo régimen, había ampliado enormemente su esfera de acción. En efecto, en la constitución de 1791, las *communes* y los *officiers municipaux* no se encuentran bajo el título III *Des pouvoirs publiques*, sino en la parte de la carta que precede a la configuración del aparato público: *Tout ce qui touche à la qualité du citoyen, à la division du territoire ou même à l'organisation des assemblées primaires ne fait pas partie de la constitution*; se trata de *présupposées antérieures à l'établissement public*.²⁶ Los constituyentes gaditanos retoman esta idea cuando afirman que el objetivo de crear ayuntamientos y diputaciones era “establecer el justo equilibrio que debe haber entre la autoridad del gobierno, como responsable del orden público, y de la seguridad del Estado, y la libertad de que no se puede privar a los súbditos de una nación de promover por sí mismos el aumento y mejora de sus bienes y propiedades”.²⁷ En el caso francés, el reconocimiento de un interés exclusivamente municipal, antecedente y distinto del poder estatal, terminó solo bajo el Directorio, cuando una ley del año

que Leopoldo de Toscana, cuyo principal objetivo había sido renovar la relación centro-periferia basándose en el circuito propiedad-censo-representación. Sobre la reforma del Gran Duque Leopoldo, véase Bernardo Sordi, *L'amministrazione illuminata. Riforma delle comunità e progetti di costituzione nella Toscana Leopoldina*, Milano, 1991.

25. Sobre este punto, véase Stefano Mannoni, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milano, 1995, pp. 201-203; E. García de Enterría, “Turgot y los orígenes del municipalismo moderno”, en varios autores, *Revolución francesa y administración contemporánea*, Madrid, 1981, pp. 71 y ss.

26. Sieyès, citado por Stefano Mannoni, *Une et indivisible*, p. 340.

27. *Proyecto de constitución política presentado a las Cortes generales y extraordinarias por su comisión de Constitución*, Cádiz, 1811, p. 5.

viii transformó los municipios en órganos administrativos completamente subordinados al Ejecutivo.

A pesar de las muchas diferencias entre la Revolución Francesa y la hispanoamericana, hay sin embargo un elemento común: en los dos casos, el poder municipal degenera y, de factor de consolidación del orden constitucional, pasa a ser un elemento de fuerte desestabilización. También en el caso francés, no solo las municipalidades elegidas fueron muy numerosas, sino que el poder municipal se transformó desde muy temprano en el autogobierno completo de los intereses de la comunidad, con la exclusión de la intervención de cualquier otro poder. Si bien esas dinámicas resultaron similares, hay diferencias muy claras en lo que concierne al poder municipal y por ende en los principios ideológicos que están en la base de los dos sistemas. Mientras, en el caso francés, la reforma del poder local es precedida por una radical transformación del territorio, en el caso español e hispanoamericano el espacio no es redistribuido en circunscripciones arbitrarias y artificiales, rediseñadas para romper los antiguos vínculos corporativos y para construir una nueva representación de la nación.²⁸ En efecto, los ayuntamientos constitucionales se establecieron en correspondencia con las ciudades, los pueblos, las parroquias y las comunidades indígenas, es decir en cuerpos territoriales que se consideraban naturales, espontáneos y preestatales. En la base de esta decisión está el vínculo que los constituyentes gaditanos establecieron entre la carta de 1812 y las antiguas instituciones de la monarquía.²⁹ Por lo tanto, contrariamente al caso francés, el liberalismo español no nació fundándose sobre una exclusión radical, una hostilidad declarada hacia el pasado y hacia la sociedad del antiguo régimen. Esto no significa que el liberalismo gaditano no fuese contra los privilegios y el corporativismo; sin embargo, esta constante y continua referencia a la constitución histórica de la monarquía atenuó sus tendencias antipluralistas.

La contradicción latente entre el principio de soberanía nacional y las concesiones en favor de la autonomía local emergió dramáticamente durante los debates en el seno de las Cortes, cuando se analizaron los artículos re-

28. Sobre la reforma territorial francesa, véase Marie-Vic Ozouf-Marigner, *La formation des départements. La représentation du territoire français à la fin du 18e siècle*, París, 1992.

29. La referencia al pasado y a la antigua constitución histórica de la monarquía está fuertemente vinculada a la interpretación histórico-política que los constituyentes atribuyeron a la crisis del imperio. En efecto, muchos pensaban que el imperio había sido poderoso mientras sus antiguas instituciones sobrevivieron y que la revolución de 1808 representaba la respuesta a dos siglos de despotismo, como había afirmado Argüelles en el *Discurso preliminar a la constitución de 1812*. Una idea que había sido elaborada por Jovellanos y que Martínez Marina conceptualizó en su *Ensayo histórico sobre la antigua legislación y principales cuerpos legales de León y Castilla* (1811), una obra muy difundida en las Cortes. Luís Sánchez Agesta, *Historia del constitucionalismo español*, Madrid, 1955, pp. 34-35.

lativos a los municipios y diputaciones provinciales. Dos posiciones diferentes se contrapusieron: una, defendida por los liberales peninsulares, que consideraba las dos instituciones como órganos de gobierno territoriales, subordinadas al Ejecutivo; la otra, sostenida especialmente por los diputados americanos, que las consideraban como órganos representativos de los pueblos, como lo eran las Cortes para la nación.³⁰ Esto demuestra que los americanos nunca aceptaron aquellos principios constitucionales que negaban las antiguas libertades de la tradición política criolla. En efecto, también los americanos reivindicaban una constitución histórica propia, diferente de la peninsular, pero los españoles nunca la reconocieron.³¹ La práctica de los cabildos americanos de seguir enviando sus instrucciones a los diputados en las Cortes muestra muy claramente cómo los representantes nunca fueron, para los municipios, la verdadera esencia de la nación. Este conflicto latente entre soberanía y representación jugó un papel decisivo al configurar la forma en la que se recibieron los modelos liberales en los territorios americanos. A la nueva idea de nación abstracta y totalizante, los americanos siguieron contraponiendo una concepción concreta y tradicional de la nación, es decir, de un conjunto de cuerpos políticos naturales (cabildos, provincias, etc.).

LA CRISIS DEL TERRITORIO URBANO

Además del papel de la constitución histórica reivindicada por los americanos, hubo otros elementos que favorecieron el proceso de autonomización de los ayuntamientos con respecto al Estado. Primero, el hecho de haber extendido la institución municipal a un número elevado de sujetos territoriales impidió que se estableciera una firme línea jerárquica entre los municipios y los niveles de la administración estatal que debían controlar la actividad de los órganos locales. Entre el jefe político —responsable del poder Ejecutivo en los partidos— y los ayuntamientos dispersos en el territorio había demasiada distancia para que el uno pudiera efectivamente controlar la conducta de los otros. Esto, junto a su naturaleza representativa, hizo de los municipios verdaderos órganos soberanos que se ocupaban con exclusividad del gobierno local. El segundo factor que favoreció la autonomización de los ayuntamientos con respecto al poder estatal fue el hecho de que, en la Amé-

30. Véase al respecto el *Diario de Sesiones de las Cortes Generales y Extraordinarias*, Madrid, 1872, pp. 2590-2591, 2618.

31. En su reivindicación de la independencia de los reinos americanos, tanto Mier como Viscardo usaban los mismos argumentos que Jovellanos y Blanco White habían utilizado para vencer el absolutismo en España: afirmaban que el despotismo había violado la constitución histórica de los americanos, no reconociendo a los criollos y a los indígenas sus derechos y libertades.

rica hispánica, no se asistió al proceso de separación entre justicia y administración, que en Europa del siglo *xix* había llevado a un fuerte desarrollo tanto de la estructura como de los poderes del Estado.³² En efecto, el abandono del paradigma juez-administrador formalizó por primera vez la existencia de un poder coercitivo y dispositivo completamente autónomo respecto a la declaración del derecho y esencialmente político, por ser instrumental para la realización de los fines empíricos del Estado. Sin embargo, el régimen liberal español no quitó a los jueces locales, y en primer lugar al alcalde municipal, la jurisdicción contenciosa. Por lo tanto, estos siguieron gozando de un poder discrecional relevante en el juicio en primera instancia de cuestiones que atañían a todos los ámbitos de la vida social. Respecto a este tema, falta un estudio profundo sobre los debates en el seno de las Cortes gaditanas que nos permitiría comprender la lógica que había detrás de determinadas decisiones. Esta profundización contribuiría muy probablemente a elaborar una mejor interpretación del liberalismo español. Sin embargo, en lo que concierne a la administración judicial, podríamos avanzar una hipótesis: dado que para los constituyentes gaditanos el poder municipal no formaba parte del aparato estatal, el cúmulo de las funciones administrativas y judiciales en manos de los alcaldes no daba lugar a una violación del principio de separación de los poderes. Debido a todos estos factores, el ayuntamiento constitucional gaditano se transformó en una institución muy poderosa, confirmando por tanto la dificultad de los regímenes liberales para integrar una instancia de pluralismo local en una doctrina del Estado basada en el principio "legicéntrico".³³

El tema de la justicia tiene una importancia estratégica en la transformación del municipio hispanoamericano en un poder autónomo y soberano respecto al Estado. En efecto, en los territorios americanos, además de la no dis-

32. Las causas de esta división entre justicia y administración remiten tanto al final del antiguo pluralismo y al nacimiento de una sociedad civil moderna, como a una nueva concepción de la función jurisdiccional que se afirmó en el curso del siglo *xviii*. Se trata del principio del *jugement-sillogisme*, muy vinculado al de la soberanía de las leyes, sobre la base del cual la función del juez era decidir según las leyes positivas y no según un poder *discrecional* como el que implicaba la resolución de conflictos sociales. La gestión de estos pasó a los agentes del poder Ejecutivo y a sus subalternos, provocando un evidente crecimiento del aparato estatal. Un excelente análisis de esta transformación de la justicia entre antiguo y nuevo régimen está en Luca Mannori, "Giustizia e amministrazione tra antico e nuovo regime", en Raffaele Romanelli, comp., *Magistrati e poteri nella storia europea*, Bolonia, 1994, pp. 55-56. Véase también A. M. Hespanha, "Justiça e administração entre o antigo regime e a revolução", en *Hispania entre derechos propios y derechos nacionales. Atti dell'incontro di studio Firenze Lucca 25-27 Maggio 1989*, t. 1, Milán 1990, pp. 135-204.

33. Sobre el municipio liberal español, véase C. de Castro, *La revolución liberal y los municipios españoles*, Madrid, 1981 y J. García Fernández, *El origen del municipio constitucional*, Madrid, 1983.

tinción entre justicia y administración a nivel municipal, la cuestión fue agravada por el hecho de que no llegó a aplicarse la reforma del aparato judicial. Expedida por un decreto de las Cortes en 1812, ésta había quitado dos de las cuatro causas a los virreyes, intendentes y subdelegados, para transferir lo civil y criminal a un nuevo cuerpo de jueces, los *jueces letrados*. A causa de las guerras y de la falta de dinero, estos no fueron nunca nombrados en Hispanoamérica. Se creó así un vacío jurisdiccional que los ayuntamientos llenaron, ya que los alcaldes municipales se apropiaron de la jurisdicción ordinaria de primera instancia. Esta apropiación no fue ilegal, sino que fue prevista por las mismas Cortes en el decreto de 1812, en el capítulo IV, art. 3: "En los demás pueblos en que no haya juez de letras, ni subdelegado en Ultramar, ejercerán la jurisdicción contenciosa en primera instancia los alcaldes constitucionales, como la han ejercido los alcaldes ordinarios".³⁴ De esta manera, los ayuntamientos se convirtieron de hecho en órganos soberanos, que se contraponían tanto al Estado central como a los cabildos de las ciudades provinciales. En efecto, para la mentalidad colectiva, la justicia era todavía un atributo de la soberanía, ya que su ejercicio permitía intervenir en todos los ámbitos de la vida social, desde la defensa de los derechos y privilegios hasta la administración de los recursos y las cuestiones de gobierno. Esta vinculación muy estrecha entre justicia y municipio es confirmada por las peticiones de los pueblos, los cuales justificaban la petición de elegir un ayuntamiento por la necesidad de administrar justicia.³⁵

Para evaluar hasta qué punto la creación de los municipios en las áreas rurales rompió las jerarquías territoriales de la época colonial, hay que recurrir a dos tipos de fuentes: los documentos en los que los cabildos ciudadanos se oponen a la formación de municipios en los pueblos y los numerosos conflictos jurisdiccionales entre los alcaldes de las ciudades y los de los pueblos.³⁶ En efecto, la creación de los ayuntamientos en los pueblos quitó

34. Decreto de las Cortes de 9 de octubre de 1812, en Archivo Histórico Municipal de Quito, Miscelánea, t. I, fols. 83-92.

35. Véase, por ejemplo, el caso de Guano (Riobamba): "El pueblo de Guano [...] tiene necesidad de este cabildo para la buena administración de justicia". "Comunicación dirigida al presidente Montes por varios vecinos de Guano solicitando se disponga el establecimiento del cabildo" (Guano, 21/12/1813), en Archivo Nacional, Quito, Fondo Especial, caja 196, lib. 483, doc. 152, fols. 142-143.

36. Muy elocuente es al respecto la decisión del Presidente de la Audiencia de Quito, el cual, interviniendo para solucionar el conflicto que oponía el municipio de Alausí al de Chunchi, un pueblo de su distrito, ordena al primero: "deberá proceder inmediatamente a la creación de cabildos constitucionales en todos los pueblos de aquella comprensión [...] en la inteligencia que el de aquel asiento no tiene, ni puede ejercer superioridad alguna sobre los de los pueblos, como que todos son independientes unos de otros". "Officio del presidente don Melchor Aymerich al cabildo constitucional de Alausí" (Quito, 22/1/1822), en Archivo Nacional, Quito, Fondo Especial, caja 238, lib. 593, doc. 12842, fol. 104.

a los cabildos de las ciudades una parte relevante de su poder jurisdiccional, un poder que, como se ha evidenciado, concernía de manera especial a los conflictos sobre la tierra y la mano de obra indígena. Estos conflictos muestran por lo tanto cómo la administración de los recursos y, sobre todo, de la justicia por parte de los pueblos rearticuló las relaciones entre ciudad y campo en favor del segundo.

El proceso de fragmentación territorial y de dispersión de la soberanía alcanzó su máxima expresión en la segunda fase de la época gaditana, es decir entre 1820 y 1822. A causa de las guerras, la apropiación de las funciones judiciales por parte de los pueblos se acompañó con la pérdida de la capacidad recaudadora de las autoridades estatales. Al tener necesidad de cubrir sus gastos, los ayuntamientos electivos crearon un filtro fiscal entre gobierno central y territorio, monopolizando las contribuciones. Esto, a largo plazo, provocó, junto a otros factores, la derrota del ejército realista en el territorio de la Audiencia, ya que el Estado español se quedó sin hombres y sin recursos.

Si, por un lado, la expansión de los municipios en el área rural provocó una fragmentación del territorio colonial, por el otro, favoreció la articulación de la sociedad local con el nuevo régimen liberal. Al determinar una amplia movilización política de los grupos locales, la experiencia liberal gaditana nos invita a repensar el liberalismo decimonónico como un régimen ni censal ni siquiera monoétnico. En efecto, resulta muy difícil comprender las dinámicas desencadenadas por la reforma municipal sin considerar que la carta gaditana introdujo un acceso a la arena electoral bastante amplio para la época. La ciudadanía no se definió a partir de la propiedad o de la fiscalidad, sino del concepto de "vecindad", que fue la antigua categoría de la tradición hispánica y que no excluyó ni a los indígenas, ni a los analfabetos.³⁷ Además, como también han demostrado otros casos, las leyes electorales de la época liberal nunca dibujaron una ciudadanía verdaderamente individualista, ni cortaron los lazos con las tradiciones, sino que fueron siempre muy

37. Se podía votar en cuanto ciudadano y a condición de no ser negro, vagabundo o servidor doméstico. No existía ninguna indicación explícita sobre la edad, a menos que se aplicase a los "ciudadanos vecindados y residentes" del art. 25 el criterio de notoriedad de la tradición hispánica, según la cual eran vecinos los propietarios de un solar, y por lo tanto mayores de edad, padres de familia o, en cualquier caso, socialmente responsables. De todas formas, la existencia de un criterio de notoriedad se deduce del otro requisito del voto, "tener modo honesto de vivir", y del hecho de que el voto no era secreto, sino público. En fin, se reconoció a las juntas parroquiales, o sea a las asambleas de los vecinos electores, la facultad inapelable de decidir sobre los requisitos de voto (art. 50). A. Annino, "Soberanías en lucha", en Antonio Annino, Luis Castro-Leiva, François-Xavier Guerra, *De los imperios a las naciones: Iberoamérica*, Zaragoza, 1994, pp. 229-253.

flexibles, en el sentido que dejaron arreglar muchos aspectos a las comunidades locales.³⁸

La incorporación de los indígenas a la nueva ciudadanía liberal tuvo consecuencias fundamentales en lo que concierne a la cuestión municipal. En efecto, como ya hemos recordado, en América, el municipio colonial era una realidad compleja y pluriétnica, bien distinta de la ibérica, y esto acabó por modelar también la nueva representación. En las zonas indígenas, las reacciones fueron muy distintas según los lugares. Sin embargo, se percibe una tendencia común por parte de las comunidades, las cuales utilizaron algunos mecanismos del nuevo sistema político para defender sus recursos y su identidad. Las Cortes de Cádiz habían proseguido la política anticorporativa del reformismo borbónico. La abolición de las repúblicas y de los cabildos de indios y su sustitución por el municipio, órgano que representaba todos los segmentos de la sociedad, así como los decretos para dividir las tierras comunales, respondían al objetivo de debilitar la estructura comunitaria y de transformar al indígena en ciudadano. Ocurrió sin embargo algo muy distinto: la participación masiva en las elecciones permitió a muchas comunidades articular las antiguas jerarquías internas con las nuevas jerarquías de los ayuntamientos electivos. No se trataba solo de reproducir las tradicionales jerarquías indígenas dentro del contexto liberal, sino, sobre todo, de defender y reproducir los recursos materiales de las comunidades bajo la administración de las nuevas municipalidades. En efecto, tanto las tierras comunales como los otros recursos pasaron, en muchos casos, a los *propios y arbitrios*, que las Cortes habían atribuido a los nuevos ayuntamientos constitucionales. La representación liberal tuvo así el paradójico efecto de poner al amparo de los nuevos valores constitucionales los intereses organizados de la comunidad. El municipio liberal fue para los indígenas un instrumento para reconfirmar su propia autonomía y sus propios poderes sobre el territorio.

EL TRIUNFO DEL MUNICIPALISMO

El régimen municipal gaditano terminó en 1822, cuando los territorios de la Audiencia de Quito declararon su independencia de España y su agregación a la Gran Colombia. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos centralizados del nuevo Estado, el municipio no fue reducido a una simple institución

38. Véase, al respecto, R. Romanelli, edit., *How did they become voters? The history of Franchise in Modern European Representation*, La Aja, 1998; P. Guennifey, *Le nombre et la raison. La Révolution française et les élections*, París, 1993.

administrativa subordinada al Ejecutivo, sino que siguió jugando un papel fundamental en las dinámicas políticas de las nuevas repúblicas.

El proyecto de los fundadores de la Gran Colombia preveía la construcción de una entidad territorial muy amplia, capaz de resistir la fragmentación, tanto exterior como interior, y de un sistema político netamente centralizado, basado en el concepto de "nación liberal". La nación debía ser el único cuerpo soberano del Estado, destinado a proteger, a través de las leyes, la libertad, la propiedad y los otros derechos legítimos de sus ciudadanos. Para cumplir con estos objetivos y crear una soberanía única y centralizada, se introdujo en 1824 una reforma del territorio, conocida como *Ley de división territorial*, que dividió la Gran Colombia –Venezuela, Colombia, Panamá y Ecuador– en 12 departamentos, 36 provincias y 228 cantones. El objetivo era crear unidades administrativas más reducidas que permitiesen racionalizar la administración y verticalizar el poder, favoreciendo su centralización. Pero la reforma no siguió un espíritu geométrico, dividiendo el territorio en una serie de unidades administrativas homogéneas, capaces de romper los tradicionales vínculos sociales, sino que, al contrario, se respetaron los antiguos espacios territoriales. Los departamentos correspondieron a las antiguas provincias, dominadas por las ciudades capitales, y las provincias a los corregimientos, dominados por las ciudades intermedias. Los cantones municipales constituyeron la única novedad de la nueva organización territorial, ya que no correspondían ni a los distritos municipales de la colonia ni a los de la época gaditana. Durante el régimen grancolombiano, los municipios de los antiguos territorios de la Audiencia fueron treinta y uno: solo a las ciudades y a los pueblos más importantes les fue concedido elegir sus instituciones locales.

A pesar del intento centralizador de los nuevos dirigentes, el aparato estatal grancolombiano no logró ni reducir el poder de los cuerpos territoriales ni, por consiguiente, conquistar un control más amplio sobre el territorio, ya que no fue capaz de quitar a los municipios el mayor recurso del que gozaban para mantener su tradicional autonomía: la administración de justicia a nivel local. Como durante la época gaditana, la tentativa de transformar los municipios en órganos puramente administrativos, subordinados al poder ejecutivo, fracasó y los municipios, elegidos popularmente, siguieron considerándose verdaderos órganos políticos. La separación entre justicia y administración no fue respetada y los municipios, con sus alcaldes, siguieron interviniendo en todas las cuestiones jurisdiccionales de su distrito. Formalmente, las leyes habían establecido una división entre funciones administrativas y judiciales, creando al lado de los alcaldes municipales los "jueces de primera instancia". Sin embargo, en la mayoría de los cantones de la antigua Audiencia, estos jueces no fueron nombrados y la justicia de primera instancia quedó en las manos de los alcaldes de cada cantón. La inobservancia de la ley se justifica en los documentos por la falta de dinero para pagar el suel-

do de estos jueces. En realidad, el asunto era más complejo porque, en primer lugar, atañía directamente a las relaciones entre poder central y poderes locales y, en segundo lugar, las mismas leyes preveían que, en caso de ausencia de los jueces de primera instancia, los alcaldes municipales ejerciesen la jurisdicción contenciosa. Quedan por tanto muchas dudas sobre el verdadero motivo que impidió el establecimiento de estos jueces en el territorio ya que, en 1826 –año muy difícil para la sobrevivencia de la Gran Colombia durante el cual hubo varios intentos de secesión–,³⁹ el mismo Bolívar suspendió la ley sobre el establecimiento de jueces de primera instancia, probablemente para satisfacer las peticiones de los grupos locales.

Los poderes de los municipios sobre sus distritos fueron de hecho muy amplios: abarcaban la administración de la justicia, el alistamiento de las milicias, la requisita de los recursos para el sustento de las tropas, la repartición de las contribuciones y la recaudación de los impuestos. Sin embargo, el territorio rural se había transformado desde la época gaditana y la jurisdicción del municipio urbano no era tan fuerte como durante la época colonial: eso debía relacionarse en el territorio con una serie de entidades colectivas que habían logrado una autonomía más amplia que en el pasado. En efecto, el fracaso de la reorganización administrativa y judicial del aparato estatal llevó a una forma de autogobierno, aun en los pueblos que no tenían municipios. Y eso porque los alcaldes parroquiales, unas autoridades que debían desempeñar un simple cargo administrativo, como funcionarios locales del poder ejecutivo, se transformaron en verdaderas autoridades políticas y representativas de los pueblos. Elegidos por el municipio en cada parroquia de su cantón, bajo propuesta del cura o de los vecinos más importantes del pueblo, hubieran tenido que ejercer simples funciones de policía; en realidad, terminaron por ejercer una amplia gama de poderes: de tipo judicial, militar y fiscal. Por consiguiente, los alcaldes parroquiales no se portaban como funcionarios estatales o intermediarios de los cabildos, sino como verdaderos representantes y defensores de los pueblos frente al Estado. Esto será muy evidente durante la época republicana, cuando tanto el Estado como los municipios deberán contar con su apoyo para extraer recursos del territorio. A pesar de la falta de estudios sobre estos funcionarios del poder local –que, bajo varias denominaciones, existió en la mayoría de los países hispanoamericanos– y de su relevancia estratégica en las relaciones centro-periferia, hay un dato muy importante que nos demuestra la autonomía lograda por éste y por los pueblos durante la época de la Gran Colombia. Se trata de un documento de una comisión de

39. En 1826 tuvo lugar el intento secesionista de las provincias venezolanas, bajo el mando del general Páez, y la sublevación de Guayaquil, en favor de una revisión "federalista" de la Constitución.

abogados de Quito, los cuales, para un mejor funcionamiento del sistema judicial, pedían, en 1828, la abolición de los municipios electivos y su sustitución por los cabildos “perpetuos” de la época colonial; la abolición de los municipios que no existían durante la época colonial y la abolición de los alcaldes parroquiales y su sustitución por unos jueces pedáneos con poderes limitados.⁴⁰ En efecto, la satisfacción de estas peticiones hubiera restablecido la supremacía de los cabildos de las ciudades principales sobre el territorio rural.

Sin embargo, y a pesar de la fuerza de los pueblos, con los que los municipios debían constantemente relacionarse, el cabildo desarrolló un papel político fundamental en la Gran Colombia. Estos, y no los representantes en el congreso, eran los verdaderos titulares de la soberanía: apoyaban y legitimaban con sus actas formales los intentos secesionistas de los caudillos —como en el caso de Guayaquil, donde fue el municipio de la ciudad quien dirigió la insurrección, declarando al gran mariscal Lamar jefe político y militar de la provincia—; además fueron los municipios los que aceptaron adherirse al pronunciamiento quiteño de formar un nuevo Estado independiente, en 1830. Los mecanismos que llevaron al surgimiento del nuevo Estado ecuatoriano demuestran claramente que la Gran Colombia nunca fue considerada por los sujetos territoriales que la formaban, como un Estado soberano, sino como una asociación entre cuerpos soberanos distintos: la ruptura del pacto (como consecuencia de la dimisión de Bolívar y de la separación de Venezuela) implicó, una vez más, un proceso de dispersión de la soberanía en los cuerpos naturales de la sociedad, o sea los municipios. En efecto, la declaración de independencia del cabildo de Quito fue seguida por varias actas de adhesión de las otras ciudades, las cuales no constituían meras declaraciones de principios, sino que contenían una afirmación implícita del propio poder soberano.⁴¹

El estudio de la cuestión municipal nos muestra que, a pesar de la introducción de la llamada “modernidad política”, el cabildo hispanoamericano no cambió su fisonomía tradicional, sino que se mantuvo, durante todo el siglo XIX, como órgano autónomo de la sociedad frente al Estado y titular de una parte de la soberanía. En efecto, ni la experiencia constitucional gaditana, ni las constituciones de los nuevos Estados independientes lograron rom-

40. “Expediente relativo a las reformas que deben hacerse en la parte administrativa de la justicia, como igualmente en que se restablezca el tributo de los indios” (Quito, 5/9/1828), en Archivo Nacional, Quito, Fondo especial, caja 262, lib. 651, doc. 110, fols. 141-145.

41. Véase, por ejemplo, el acta de adhesión de Cuenca al pronunciamiento de Quito: “es pues llegado, señor, el instante en que los pueblos reasuman su soberanía actual, o de ejercicio, para hacer nuevos pactos y proveer a su futura seguridad, porque no hay poder en la república que pueda preservar la unión”. Representación del Señor Procurador Municipal (Cuenca, 20/5/1830), en *Documentos para la historia*, J. Jijón y Caamaño, comp., vol. I, Quito, 1922, pp. 16-17.

per el vínculo entre jurisdicción y representación que había caracterizado el cabildo colonial y que seguía caracterizando el municipio decimonónico. Esto produjo una consecuencia muy importante en el área ecuatoriana e hispanoamericana en general, que todavía no ha sido investigada exhaustivamente, o sea la falta de una división entre justicia y administración, que, al mismo tiempo, representa una de las características más destacadas del liberalismo europeo. Reflexionar sobre los motivos que llevaron en Europa a esta especialización de funciones es, en nuestra opinión, muy importante para comprender el itinerario diverso del liberalismo hispanoamericano respecto al europeo, y su cercanía a algunos aspectos del mundo anglosajón, donde la cultura política procedente de Locke, Montesquieu y Blackston, no podía sino considerar peligroso atribuir la potestad administrativa —es decir, el derecho de intervenir en la esfera subjetiva de los gobernados— al poder Ejecutivo.⁴²

El análisis de la cuestión municipal puede por tanto aportar nuevos elementos significativos para replantear el proceso de construcción del Estado en la América hispánica en el curso del siglo XIX. Sin embargo, en el caso ecuatoriano, si por un lado el mantenimiento del vínculo entre jurisdicción y representación ha obstaculizado el proceso de construcción de un Estado unitario y soberano, por otro, la fuerza y el poder de la institución municipal urbana nos ayuda a explicarnos el proceso a través del cual, y a pesar de las dificultades anteriormente descritas, se configura un conjunto estatal más o menos homogéneo. Aquí reside la peculiaridad del caso ecuatoriano: el hecho de constituir un área periférica del imperio, con una presencia de la autoridad estatal muy limitada, permitió que la recomposición territorial en un espacio más amplio —el Estado nacional— se lograra gracias al papel desarrollado por las ciudades principales —Quito y Guayaquil— en la coordinación de las relaciones entre los varios cuerpos territoriales (ciudades menores y pueblos). En efecto, la sobrevivencia del nuevo Estado se fundó, desde el principio, en la imprescindible convivencia de estos dos polos, que —como se ha afirmado justamente—⁴³ se concretizó más bien en una forma de *disensus* que de *consensus*.

42. Como consecuencia de esta manera de pensar, el mundo anglosajón ha intentado superar el embarazo que el desarrollo de la administración le provocaba, subordinando el ejercicio de su autoridad a las mismas reglas del mundo judicial, como el procedimiento semiprocesal para la emanación de sus actos, la condición de independencia de sus autoridades, el lenguaje similar al forense. L. Mannori, "Giustizia e amministrazione", pp. 62-63.

43. Jean Paul Deler e Yves Saint-Geours, "La negociación Quito-Guayaquil", en A. Annino y otros, comp., *América Latina: dallo stato coloniale allo stato nazione 1750-194*", Milán, 1987, pp. 43-66.