

LA ESTRUCTURACIÓN DEL RÉGIMEN DE INTENDENCIAS EN EL DISTRITO DEL SUR EN TRES ESCENARIOS (1824-1830): ELECCIONES, ADMINISTRACIÓN TERRITORIAL Y JUSTICIA

 *Santiago Cabrera Hanna*^{1,2}

RESUMEN

Este artículo examina la estructuración del régimen de intendencias colombiano y la Ley de División Territorial de 1824 en el Distrito del Sur (actual Ecuador). El análisis permite comprender las tensiones que produjo el montaje de la estructura republicana en las jurisdicciones de los municipios urbanos más grandes del país. La fragmentación territorial producida por la crisis imperial entre 1809 y 1820 permitió que diversas formas de representación política obtuvieran legitimidad, y pudieran consolidar su hegemonía territorial mediante la adición de soberanías municipales rurales. El orden republicano procuró desarticular estas hegemonías por medio de la creación de departamentos. Los escenarios de estas transformaciones fueron las elecciones, la administración territorial y la justicia.

PALABRAS CLAVE

República de Colombia – Distrito del Sur – Quito – división territorial – régimen de intendencias – municipios.

1 Universidad Andina Simón Bolívar. Quito – Ecuador.

2 Licenciado en Comunicación Social, Universidad Politécnica Salesiana, Quito; Magíster en Estudios de la Cultura por la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB). Es profesor agregado del Área de Historia de la UASB, Doctor en Historia Social por la Universidad de São Paulo.

THE STRUCTURATION OF THE INTENDANCIES REGIME IN THE SOUTH DISTRICT IN THREE SCENARIOS (1824-1839): ELECTIONS, TERRITORIAL ADMINISTRATION AND JUSTICE

ABSTRACT

This article examines how the Intendancies regime in Colombia and the Territorial Division Act of 1824 were enforced in the Southern District (now Ecuador). The analysis allows to understand the tensions derived from the application of the republican structure in the jurisdictions of the largest urban municipalities in the country. Through territorial fragmentation produced by the imperial crisis between 1809 and 1820, by adding minor municipal sovereignties, various forms of political representation were able to achieve legitimacy thus consolidating the territorial scope of their dominance. Seeking to dismantle these hegemonies, the republic emphasized on its departmentalization. The scenarios for these transformations were the elections, territorial administration and justice.

KEYWORDS

Republic of Colombia - Southern District – Quito - territorial division - Intendancies regime - municipalities.

Introducción

Cuando la Provincia de Quito se incorporó a la República de Colombia luego de los resultados militares de Pichicha y de la suscripción del acta de capitulación el 25 de mayo de 1822, inició el montaje de una estructura político-administrativa sin precedentes en el territorio quiteño. El orden republicano que estaba creándose calcó sus contornos territoriales y jurisdiccionales sobre el dibujo virreinal neogranadino, invocando el principio del *uti possidetis*, en la Ley Fundamental de 1819 y en la Constitución de Cúcuta de 1821. Este principio legitimaba la posesión territorial de tres audiencias (Veraguas, Santa Fe y Quito) y una capitanía general (Venezuela). De este modo, la construcción de la soberanía territorial colombiana estableció sus confines sobre la base de los espacios administrativos de la era borbónica.

Interpretada por Federica Morelli como “dispersión territorial de la soberanía”,³ la fragmentación del espacio quiteño se inició con la crisis imperial en 1808 y tuvo su mejor expresión en la aplicación de la Constitución de Cádiz. La apertura de ayuntamientos constitucionales limitó los poderes de los viejos cabildos urbanos que correspondían a las ciudades regionales de Quito, Guayaquil y Cuenca, alteró sus formas de representación política y creó nuevos espacios de participación y administración.⁴

En esta misma perspectiva, al tratar el caso novohispano Antonio Annino ha insistido en las formas en que la implementación constitucional de las estructuras municipales favoreció la ruralización de la política.⁵ La creación de ayuntamientos electorales en niveles de

3 MORELLI, Federica. *Territorio o nación*. Reforma y disolución del espacio imperial en Ecuador, 1756-1830. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2005.

4 CABRERA HANNA, Santiago. Ciudadanía gaditana, tributación y territorialidad en la Audiencia de Quito: el censo constitucional de 1813 y el Plan de Elecciones. *Revista de História* (São Paulo), no. 177, pp. 1-22, 2018.

5 ANNINO, Antonio. “La ruralización de lo político”. In: ANNINO, *Silencios y disputas en la historia de Hispanoamérica*. Bogotá: Universidad Externado/Taurus, 2014, pp. 319-389.

mográficos y territoriales inferiores al de los centros urbanos mejor constituidos contribuyó a limitar su hegemonía administrativa sobre estos nuevos espacios de representación política, pero, al mismo tiempo, resituó el protagonismo de los municipios de las ciudades, pues eran estos cuerpos los que debían generar las condiciones para la instalación de colegios electorales rurales y mantuvieron la administración de la justicia comunal. En estas circunstancias ¿que modificaciones introdujo el régimen de intendencias de la república de Colombia?

Estudios precedentes sobre la aplicación del régimen de intendencias de la república de Colombia (y en el Distrito del Sur) han enfocado sus características funcionales y políticas. Como sostienen los editores del dossier “La invención de la República: la Gran Colombia”,⁶ publicado en 2018 por el *Anuario Colombiano de Historia Social y la Cultura*, el estudio de David Bushnell es el primer esfuerzo monográfico que postula una ruptura con la tradición historiográfica del siglo XIX y ofrece una mirada de conjunto sobre el régimen colombiano post independentista.⁷ No obstante, su mirada atiende muy poco las circunstancias administrativas de la república en el Distrito del Sur.

Los estudios de Armando Martínez, en cambio, contribuyen a la comprensión de la primera experiencia colombiana a partir de dos conceptos de su propio bagaje teórico: agenda pública y naturaleza.⁸ En ambos trabajos, la consideración del régimen atiende a sus alcances y limitaciones derivadas de la presencia de agencias locales que contribuyen al desmontaje final del régimen; tales agendas ponen en perspectiva la predominancia de las “naturalezas” colombiana, venezolana, panameña y ecuatoriana o quiteña.

6 ECHEVERRI, Marcela, ORTEGA, Francisco y STRAKA, Tomás. Editorial. La invención de la república: la Gran Colombia. *Anuario Colombiano de Historia Social y la Cultura*, ACHSC (Bogotá), v. 45, no. 2, pp. 17-31, 2018, p. 22.

7 BUSHNELL, David. *El Régimen de Santander en la Gran Colombia*. Bogotá: El Áncora Editores, 1985.

8 MARTÍNEZ, Armando. *La agenda de Colombia, 1819-1831*, tomos I y II. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, 2008; _____. *Historia de la Primera República de Colombia, 1819-1831: “Decid Colombia sea, y Colombia será”*. Bogotá: Universidad del Rosario, 2019.

La tesis doctoral de Roger Paul Davis, traducida al español como *El Ecuador durante la Gran Colombia*, es el primer estudio dedicado a considerar la instauración del régimen con un enfoque en las dimensiones regionales y locales de las relaciones entre la república y los departamentos sureños. La clave en la que se estudian estas condiciones acentúa el rol de los representantes de la república en sus conflictos con los miembros de las elites departamentales y sus intereses.⁹ El estudio de Susana Vela, por su parte, es una muy buena descripción del sistema de intendencias aplicado al Sur.¹⁰

En diálogo pero también en contraste con estos planteamientos, este artículo reconsidera la estructuración del régimen como parte de una indagación referida a las tensiones trabadas entre una soberanía novedosa, que emerge de la crisis imperial (la republicana) y el conjunto de formas de representación y decisión populares puestas en escena por los cuerpos políticos que logran no solo resistir la catástrofe del viejo régimen, sino también condicionar la cristalización del régimen republicano: las soberanías municipales.¹¹

Desde la crisis de 1808, la fragmentación administrativa en el reino de Quito se tradujo en una disputa por la representación política que se libraba entre las ciudades regionales más importantes (Quito, Guayaquil y Cuenca). A partir de la incorporación de estos espacios a Colombia, las tensiones trastocaron en luchas entre el naciente poder central colombiano y los poderes municipales de estas urbes. Las armas que usó la recién creada república en esta lucha fueron dos: el ré-

9 DAVIS, Roger Paul. *El Ecuador durante la Gran Colombia (1820-1830)*. Regionalismo, localismo y legitimidad en el nacimiento de una república andina. Quito: Banco Central del Ecuador, 2010

10 VELA, Susana. *El departamento del Sur en la Gran Colombia, 1822-1830*. Quito: Abya-Yala/Pontificia Universidad Católica del Ecuador, 1999.

11 En este sentido, esta contribución sigue las reflexiones de CHIARAMONTI, Gabriella. *Ciudadanía y representación en el Perú (1808-1860)*. Los itinerarios de la soberanía. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, UNMSM/SEPS/ONPE, 2005; MORELLI, Federica. *Territorio o nación...*; _____. *De los Andes al Atlántico: Territorio, Constitución y ciudadanía en la crisis del Imperio español*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, UASB-E/Corporación Editora Nacional, CEN, 2018; DYM, Jordana. *From sovereign villages to national states*. City, State and Federation in Central America, 1759-1839. Albuquerque: University of New Mexico Press, 2006.

gimen de intendencias, aplicado en el Distrito del Sur desde mayo de 1822 y la Ley de División Territorial de 1824. Su aplicación estableció un sistema centralizador dedicado especialmente a la administración política y militar del territorio, las elecciones y la aplicación de la justicia jurisdiccional.

Este artículo propone una indagación preliminar de estos impactos mediante el estudio de fuentes documentales normativas. Quedará pendiente la consideración de las formas en que se aplicaron las novedades republicanas en los contextos locales del Distrito del Sur. Un conocimiento normativo de estos cambios es necesario para el posterior objetivo de cotejarlos en el terreno de las prácticas políticas y culturales.

1809-1820

De Audiencia a Reino, de Reino a Provincia

De Audiencia a Reino

Diferenciaciones regionales y sistemas de administración

En la historiografía latinoamericana y andina existe un consenso sobre la implantación del reformismo borbónico en la Audiencia de Quito: el sistema de corregimientos de los Habsburgo se mantuvo debido a que buena parte de los cambios implementados por la Corona se avinieron a los consensos pre existentes entre élites locales, corregidores y gobiernos indígenas.¹² La preservación del sistema, según lo explica Rosemarie Terán Najas, aseguraba la recolección más o menos efectiva de la masa fiscal y reducía al mínimo los malestares sociales que, en otros espacios virreinales, como el Perú, provocaron

¹² Véase: FISHER, John. Estructuras comerciales en el mundo hispánico y el Reformismo Borbónico. In: GUIMERÁ, Agustín (ed). *El reformismo borbónico*. Madrid: Alianza, pp. 75-108, 1996; TERÁN NAJAS, Rosemarie. *Los proyectos del imperio borbónico en la Audiencia de Quito*. Quito: Abya-Yala, 1991.

importantes movilizaciones indígenas.¹³ Al conservar el viejo esquema de tributación se garantizaba no solo el funcionamiento de las viejas alianzas, además se consolidaban los mecanismos de coacción y diferenciación social entre la república de blancos y la república de indios.¹⁴

La ciudad de Quito era el epicentro de un espacio regional muy específico que irradiaba su hegemonía administrativa y jurisdiccional hacia el norte (la villa de Ibarra y la región de Pasto), hacia la zona central de la sierra (Riobamba), hacia la costa del Pacífico (la región de las Esmeraldas) y en dirección a la zona alta del valle amazónico.¹⁵ La región mantenía una economía basada en pequeños y medianos emporios textiles (obrajes).¹⁶ Dentro del repertorio de las metrópolis regionales de la república (junto con Caracas, Cartagena y Popayán),¹⁷ Quito ocupó el segundo lugar en jerarquía urbana, luego de Bogotá.

La región quiteña concentraba un número importante de haciendas agrícolas y unidades de producción más pequeñas que abastecían la aglomeración urbana más grande. Según Yves-Saint Geours, se trataba de una región con un sistema de producción de “mercancías simples”, fundamentalmente artesanales cuya economía fue seriamente golpeada por el cierre de los mercados textiles y la apertura del comercio directo con la metrópoli. A estas circunstancias, se su-

13 Me refiero a la Gran Rebelión en los Andes. Ver: O'PHELAN, Scarlett. *La Gran Rebelión en los Andes*. De Túpac Amaru a Túpac Catari. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos “Bartolomé de Las Casas”, 1995.

14 TERÁN NAJAS, Rosemarie. *Los proyectos del imperio...* Op. Cit.

15 La hegemonía administrativa y jurisdiccional tiene que ver con los coeficientes de centralidad de las centralidades urbanas más grandes dentro de un entorno regional específico. Estos coeficientes se obtienen de la concentración de centros de decisión política y administrativa (sedes de gobierno administrativo y eclesiástico, tribunales de justicia en sus diferentes jerarquías, casas de moneda, Cajas Reales, administración de estancos, entre otros). Véase: JIMÉNEZ, Luis Carlos. Estructura urbano-regional del virreinato de Nueva Granada a fines del período colonial. In: DUQUE, Lucía; ____; DELGADO, Juan David. *Impactos territoriales en la transición de la colonia a la república*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, 2013, p. 55.

16 SAINT-GEOURS, Yves. La sierra centro y norte. In: MAIGUASHCA, Juan (ed). *Historia y región en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Flacso Ecuador/CEN/CERLAC, 1994, pp. 143-188.

17 JIMÉNEZ, Luis Carlos. Estructura urbano-regional... Op. Cit., pp. 56-57.

maron calamidades causadas por pestes y desastres naturales.¹⁸ En 1708 se produjo una epidemia de viruela que fue recurrente hasta 1746.¹⁹ El terremoto del 4 de febrero de 1797 arrasó con la ciudad de Riobamba (sede del corregimiento del mismo nombre) y dejó a la región muy deprimida y aún más aislada, pues se trataba de un territorio con escasos enlaces con otras regiones.²⁰

La ciudad-puerto de Guayaquil era el centro urbano más importante de un espacio regional litoral articulado por la economía agro-exportadora del cacao que articulaba los distritos de siembra y cosecha de la llamada “pepa de oro”, de su almacenamiento en la ceja de montaña y las zonas del valle litoral hasta la costa del Pacífico. Exportaba, además, sombreros tejidos en paja. La demanda de cacao en mercados como el novohispano provocó el temprano despegue económico de la región y la formación de una importante oligarquía local de grandes propietarios. Esta circunstancia le permitía a la región fortalecer sus enlaces económicos hacia afuera en desmedro de sus vínculos con el interior del país.²¹

A su vez, la región de Cuenca y sus territorios aledaños configuraron tempranamente un espacio regional casi autónomo, articulado a Guayaquil y el norte del Perú por medio de redes de comercio de manufacturas; y experimentaba un importante ciclo extractivo gra-

18 SAINT-GEOURS, Yves. *La sierra centro...* Op. Cit., pp. 144-145.

19 ESTRELLA, Eduardo. *Medicina y estructura socioeconómica*. Quito: Editorial El Belén, 1980, pp. 220-222.

20 SAINT-GEOURS, Yves. *La sierra centro...* Op. Cit.

21 CONTRERAS, Carlos. *El sector exportador de una economía colonial: la costa del Ecuador, 1760-1830*. Quito: Abya-Yala, 1990; DUEÑAS, Carmen. *Marqueses, cacaoteros y vecinos de Portoviejo*. Cultura política en la Presidencia de Quito. Quito: Universidad San Francisco de Quito/Abya-Yala, 1997; DELER, Jean-Paul. *Ecuador del espacio al Estado nacional*. 2ª. Edición. Quito: UASB-E/Instituto Francés de Estudios Andinos, IFEA/CEN, 2007, pp. 232-244; CHIRIBOGA, Manuel. *Jornaleros, grandes propietarios y exportación cacaotera, 1790-1925*. Segunda Edición. Quito: UASB-E/CEN, 2013, pp. 17-38; MAIGUASHCA, Juan, “La incorporación del cacao ecuatoriano al mercado mundial entre 1840 y 1925, según los informes consulares”. In: *Procesos*, Quito, no. 35, pp. 67-97, 2012; MIÑO, Manuel, *El cacao Guayaquil en Nueva España, 117-1812* (política imperial, mercado y consumo). Ciudad de México: El Colegio de México, 2015.

cias al cultivo en los valles amazónicos de la cascarilla, base natural de la quinina, usada para combatir la malaria.²² El dibujo territorial de la región de Cuenca calcó casi completamente el del viejo corregimiento del mismo nombre, articulando villas, pueblos, aldeas y tierras de comunidad.²³

En lo político, la configuración casi autónoma de estos espacios territoriales y económicos se reflejó en las variadas formas en que reaccionaron ante la vacancia regia. Siguiendo el ejemplo de las ciudades y pueblos en la península, y de las juntas de gobierno que se conformaron primero en Montevideo en 1808 (22 de septiembre de 1808) y luego en La Paz (16 de julio de 1809), parte de la nobleza quiteña depuso al presidente de la Audiencia y a otras autoridades de la Corona, e instaló una Junta Soberana que se arrogó el derecho de la representación política de todo el reino, bajo el título de *majestad*. Las demás ciudades regionales desconocieron a la recién creada junta que poco tiempo más tarde se deshizo.²⁴

Durante la crisis, si bien el principio de retroversión facultó la redistribución de la representación política, como señala Antonio Annino, en el contexto americano no quedó claro quién o cómo se produciría.²⁵ La fragmentación de la soberanía popular afianzó el rol de las viejas estructuras cabildantes o estimuló la creación de nuevas entidades políticas (juntas y asambleas). Así, la reasunción de la representación trasmutó en una crisis administrativa y jurisdiccional que agudizó la lucha por poner en resguardo cada una de las sobe-

22 PALOMEQUE, Silvia. La Sierra Sur (1812-1900). In: MAIGUASHCA, Juan (ed). *Historia y región...* Op. Cit., pp. 69-142.

23 POLONI-SIMARD, Jacques. *El mosaico indígena*. Movilidad, estratificación social y mestizaje en el corregimiento de Cuenca (Ecuador) del siglo XVI al XVIII. Quito: Abya-Yala/IFEA, 2006.

24 Véase RODRIGUEZ O. Jaime E., *El Reino de Quito, 1808-1810*. In: CHUST, Manuel (coord). 1808. La eclosión juntera en el mundo hispano. México: Fondo de Cultura Económica, FCE/El Colegio de México, 2007, pp. 162-191.

25 ANNINO, Antonio. "Soberanías en lucha". In: _____. *Silencios y disputas en la historia de Hispanoamérica*. Bogotá: Universidad Externado/Taurus, 2014. p. 233.

ranías territoriales y jurisdiccionales.²⁶ Los cabildos de Guayaquil, Cuenca, Riobamba y otras ciudades contrapesaron la intención de los junteros de Quito por acaparar la representación política provincial en su cabecera, y no los apoyaron.

Ante las incapacidades de la Junta Central y del Concejo de Regencia para interpretar plenamente la soberanía imperial, fueron convocadas las Cortes en un contexto en el que las soberanías populares eclosionaron en distintas y ambivalentes formas, tanto en la península como en el resto del imperio.²⁷ La división del imperio español en provincias se estableció con el Decreto CLXII del 23 de mayo de 1812, según el cual los territorios ultramarinos tendrían 15 capitales de provincias capaces de convocar a elecciones.²⁸ Las jefaturas políticas estarían en la cabeza de los procesos comiciales y administrativos provinciales.

Estas novedades encontraron al territorio quiteño en medio de una creciente disputa regional. La Junta Superior de 1810, llamó a un Congreso Supremo de las provincias del reino (instalado en 1811) que tuvo escasa recepción y muy pocos aciertos (las pugnas entre las facciones de la elite local coparon las sesiones y volvieron inviable cualquier consenso), a no ser la promulgación del Pacto Solemne de 1812 de poca vigencia.²⁹ El Pacto Solemne propuso la transformación del sistema de gobierno mixto imperial (la coexistencia de la soberanía divina y la de los pueblos, expresada por cuerpos cabildantes) en una manifestación casi federal de gobierno.³⁰ Lo que se buscaba era la cre-

26 MORELLI, Federica. *Territorio o nación...* Op. Cit.

27 MOLINER, Antonio. El movimiento juntero en la España de 1808. In: CHUST, Manuel (coord.). 1808. La eclosión juntera en el mundo hispano. México: FCE/El Colegio de México, 2007, 51-83.

28 DECRETO CLXII, de 23 de mayo de 1812. In: *Colección de los decretos y órdenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de septiembre de 1822 hasta 24 de mayo de 1812*. Mandada publicar por orden de las mismas, tomo II. Cádiz: Imprenta Nacional, 1813, pp. 227-229.

29 RODRÍGUEZ O, Jaime E. *La revolución política en la época de la independencia*. El Reino de Quito, 1808-1822. Quito: UASB-E/CEN, 2006, p. 94.

30 MORELLI, Federica. *Territorio o nación...* Op. Cit., p. 234; _____. "La revolución en Quito: el camino hacia el gobierno mixto". In: _____. *De los Andes...* Op. Cit., pp. 45-70, 2018.

acción de un espacio territorial confederado (el Estado de Quito) sobre la base de un pretendido consenso constitucional entre los representantes de las provincias.

La inserción de la Constitución de Cádiz (1813) produjo una nueva fragmentación territorial, por la apertura de ayuntamientos constitucionales sobre la base mínima de mil votantes. Las condiciones de posibilidad prestadas por el constitucionalismo doceañista permitieron la configuración de nuevos poderes locales los cuales, si bien justificaron su origen en la necesidad de aplicar el Plan de Elecciones del presidente Toribio Montes, también se convirtieron en contrapesos administrativos de los municipios urbanos más grandes. La dispersión del ayuntamiento constitucional correspondió también al de la diseminación territorial de la soberanía popular encarnada en estos cuerpos.³¹

Durante el Trienio Liberal (1820-1823) las estructuras virreinales fueron nuevamente alteradas. El Decreto de las Cortes del 22 de marzo de 1820 creó Diputaciones Provinciales como base para la congregación anual de representantes de la nación española, en el mismo ánimo que el Decreto del 23 de mayo de 1812. Además, alteró la pirámide administrativa prescrita por la Constitución Española. Jefaturas Políticas se colocaron en la cúspide de la estructura y supeditaron a los capitanes generales al fuero exclusivamente militar. El territorio quiteño, renombrado como Provincia de Quito abrió un ayuntamiento constitucional para elegir a sus diputados (propietario y suplente), pero el 14

31 MORELLI, Federica. *Territorio o nación...* Op. Cit; CHIARAMONTI, Gabriella. *Ciudadanía y representación...* Op. Cit.

de octubre de 1820 llegaron las noticias de que la provincia de Guayaquil había declarado su independencia mediante un cabildo abierto.³²

1822-1824

De Provincia a Distrito: la estructuración del régimen de intendencias

Cuando en 1821 el Congreso de la República estableció los confines de la república de Colombia, Bolívar propuso que en el Distrito del Sur se creara un solo departamento. La propuesta se justificaba debido a las innegables divisiones entre las ciudades regionales del país, que podrían agudizarse si las convertía en sedes departamentales o si se les reconocía algún margen de soberanía. Así, era posible una mejor respuesta al esfuerzo de la pacificación de Pasto (1822-1824) y la campaña del Perú (1828-1829), así como la centralización de la recaudación fiscal.³³ Además, podría salir al paso de las ambiciones de otras ciudades regionales como Guayaquil. En una carta personal dirigida a Francisco de Paula Santander, en diciembre de 1822, Bolívar decía:

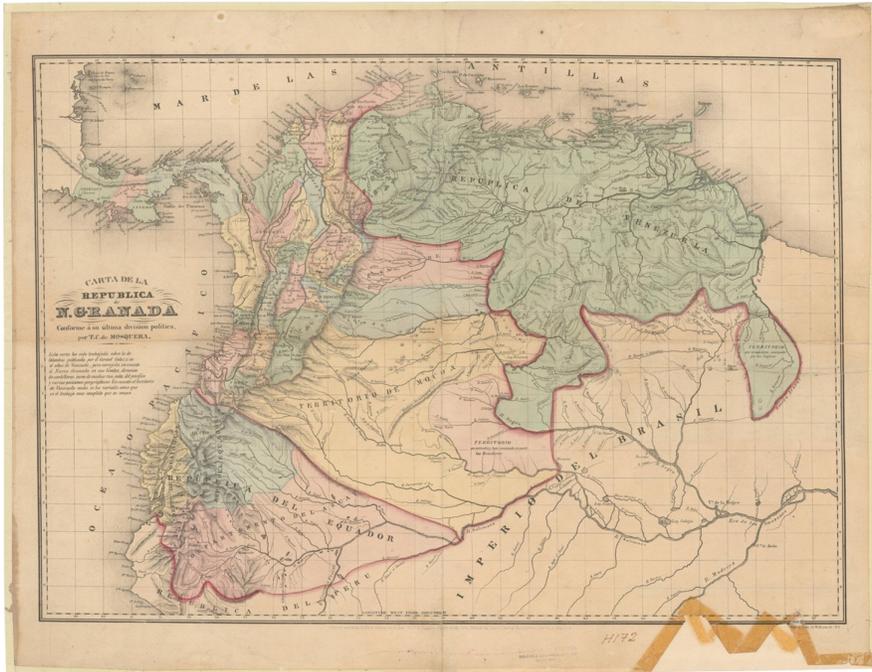
El departamento de Quito debe ser, según mi opinión, de todas las provincias del Sur: primero, porque está en la frontera; segundo para que sea fuerte; [...]; cuarto, porque está muy lejos del centro; quinto, porque Quito no debe perder su importancia; sexto, por economía; séptimo, para que Guayaquil no sea capital del departamento y no tenga influencia en las provincias subalternas, y por otros motivos que ahora no digo.³⁴

32 RODRÍGUEZ O, Jaime E. *La revolución política...* Op. Cit., p. 94.

33 DAVIS, Roger Paul. *El Ecuador durante...* Op. Cit., p. 124. "Pasto, Quito, Cuenca y Guayaquil son cuatro potencias enemigas unas de otras, y todas queriéndose dominar sin tener fuerza ninguna con qué poderse mantener, porque las pasiones interiores despedazan su propio seno". Carta de Bolívar a Santander, 6 dic. 1822. In: BOLÍVAR, Simón. *Obras completas*. Tomo I. Caracas: Tipografía del Comercio, 1945, p. 580.

34 Carta de Bolívar a Santander, 22 jun. 1822. In: LECUNA, Vicente (ed). *Cartas del Libertador*. Tomo III. Caracas: Tipografía del Comercio, 1929-1959, p. 47.

Desde su anexión en 1822 hasta la promulgación de la Ley de División Territorial, el Sur tuvo un solo departamento con su sede en Quito. La administración se compuso con seis provincias: Quito, Cuenca, Jaén, Quijos, Mainas y Loja.³⁵ El 23 de junio de 1824, el Congreso de la República aprobó una Ley de División Territorial que estableció la estructura cantonal como base de la administración política del país y creó tres grandes distritos (Norte: Venezuela; Centro: Cundinamarca; y Sur: Quito) y doce departamentos. En el Distrito del Sur, la estructura creó tres (Ecuador, Azuay y Guayaquil) y usó como sus sedes la capital de la antigua audiencia, la ciudad puerto guayaquileña y el núcleo urbano del corregimiento de Cuenca, respectivamente (mapas 1 y 2).



Mapa 1. MOSQUERA, Tomás Cipriano de. Carta de la República de Nueva Granada, conforme a su última división política. Nueva York: Imp. Ferdinand Mayer & Company, 1852.
<http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll13/id/45/rec/62>

35 GACETA DE COLOMBIA. Bogotá: no. 97, 24 ago. 1823. MARTÍNEZ, Armando. *Historia de la Primera República...* Op. Cit., p. 192.

Cuadro
Régimen de intendencias y División administrativa según unidades departamentales
en el Sur de Colombia
(Ley de División Territorial de 1824. Arts. 1-4)

Régimen de intendencias			
Jefaturas Superiores	Intendencias	Gobernaciones	Jefaturas políticas
División político administrativa			
DISTRITO	DEPARTAMENTOS	PROVINCIAS	CANTONES
Sur	Ecuador	Pichincha	Quito* **
			Machachi
			La-Tacunga
			Quijos
			Esmeraldas
		Imbabura	Ibarra**
			Otavalo
			Cotacachi
			Cayambe
		Chimborazo	Riobamba**
			Ambato
			Guano
			Guaranda
			Alausí
			Macas
		Cuenca	Cuenca**
Cañari			

	Azuay	Gualaceo	Gualaceo
			Jirón
		Loja	Loja**
			Zaruma
			Cariamanga
			Catacocha
			Jaén
		Jaén de Bracamoros y Mainas	Borja
			Jeveros
	Guayaquil	Guayaquil	Guayaquil**
			Daule
			Babahoyo
			Baba
			Punta de Santa- -Elena
			Machala
		Manabí	Puerto-Viejo**
			Jipijapa
Montecristi			

** Ciudades capitales de provincia.

Fuente: GACETA DE COLOMBIA. Bogotá: no. 142, 4 jul. 1824.

El estatus cantonal se estableció con fines electorales, y, al igual que en el momento gaditano, su capacidad para establecer municipios se limitó al número de pobladores dentro de cada jurisdicción. Inspirada en dicho modelo, la Constitución de Cúcuta (arts. 14-16) dejó abierta la posibilidad de que pueblos y villas en el nivel inferior

de la administración territorial pudieran agregarse entre sí para abrir municipios.³⁶

El régimen de intendencias colombiano fue un sistema de racionalización del territorio en cuanto a la administración de la justicia jurisdiccional y la realización de elecciones. Pero, además, era un recurso de administración militarizado orientado a volver eficaz la respuesta armada y las jornadas de pacificación, muy semejante al sistema de intendencias implantado en la época borbónica. Al inicio, los intendentes reunieron ambas facetas: eran administradores estatales y, a la vez, jefes militares en los territorios a su cargo.³⁷

Ante estas circunstancias el régimen consideró importante que los delegados y representantes de la república concentraran la fuerza de las leyes y la de las armas.³⁸ Esta era la característica principal de las *Jefaturas Superiores*. En el caso del Distrito del Sur, estas circunstancias reflejaron, según proponemos, la desconfianza del poder ejecutivo ante eventuales manifestaciones de autonomismo político por parte de las cabeceras departamentales o provincias. Por ello, en la designación de los representantes distritales y departamentales del gobierno central no participaban las corporaciones locales o municipios.³⁹

36 GACETA DE COLOMBIA. Bogotá: Ley de División Territorial de la República de Colombia, no. 142, 04 jul. 1824. Énfasis añadido.

37 Esta es la interpretación de Susana Vela: “El Distrito del Sur comprendió tres departamentos: Ecuador, Guayaquil y Azuay, para cuya administración se crearon las intendencias respectivas, subordinadas al Jefe Superior del Distrito. Se designó a un Intendente para que desempeñara este cargo, generalmente fue un militar de alto rango que se hubiera destacado en las campañas libertarias; esta designación representó una forma de compensación a los héroes de la independencia”. VELA, Susana. *El Departamento del Sur en la Gran Colombia*. Quito: Abya-Yala, 1999, p. 35.

38 BUSHNELL, David. “Capítulo XIX. La difícil situación del Ecuador”. In: _____. *El Régimen...* Op. Cit., pp. 365-374.

39 BUSHNELL, David. *El régimen...* Op. Cit., pp., 32-33; GUTIÉRREZ Ramos, Jairo. Las Juntas Neogranadinas y el constitucionalismo criollo pregaditano. In: *Procesos* (Quito), no. 33, pp. 97-110, 2011; DEAS, Malcolm. Patrias viejas, patrias bobas, patrias nuevas: reflexiones sobre los principios de la independencia en los Andes. In: CARRERA, Germán (ed). *Historia de América Andina*. vol. 4. Crisis del régimen colonial e independencia. Quito: UASB-E/Libresa, 2003, pp. 169-175. La visión de un régimen que diese mayor espacio a la participación y la representación políticas formó parte de las deliberaciones en el Congreso de Cúcuta, y fue defendida especialmente por el legislador José

Entre 1825 y 1827 las atribuciones del *jefe superior* se ampliaron a la administración de asuntos económicos y a un conjunto de atribuciones políticas conjugadas con el uso de las facultades extraordinarias, autorizadas por el poder Legislativo al Ejecutivo y sus representantes para de administrar militarmente territorios aún en conflicto o que estaban por liberarse. Esto produjo una considerable acumulación de poder en el cargo de Jefe Superior. el acaparamiento de funciones militares y de gobierno consolidó, más tarde, el modelo a seguir al momento de definir la estructura funcional de la república del Ecuador, separada de Colombia a partir de 1830.⁴⁰

El primer Jefe Superior en el Distrito del Sur fue el general Sucre.⁴¹ Cuando la Junta Suprema de Guayaquil proclamó su independencia de la monarquía, el 9 de octubre de 1820 y se propuso liberar el resto del país como precondition para constituir una entidad política autónoma, el presidente de la Junta Provisional, José Joaquín de Olmedo, pidió apoyo a Bolívar y a San Martín, para la División Protectora de Quito creada para liberar el interior del país. La respuesta que dio Bolívar fue el envío de Sucre al frente de varios batallones y la orden de comandar la División.⁴²

Ignacio Márquez. Este delegado basó sus argumentos en la preeminencia de diversos rostros culturales en territorios sobre los cuales se quería implementar un solo sistema republicano. La vasta extensión de la república volvería, según Márquez, imposible la consecución de un esquema de poder que funcionase del mismo modo tanto en los espacios urbanos nucleares del país, como en sus periferias. Ver: MARTÍNEZ, Armando. *La agenda de Colombia...* Op. Cit., pp. 78-79.

40 VELA, Susana. *El Departamento...* Op. cit., pp. 35-36.

41 RUMAZO González, Alfonso. *Antonio José de Sucre*. Gran Mariscal de Ayacucho. Bogotá: Intermedio [1963] 2005, pp. 70-89.

42 DAVIS, Roger Paul. *El Ecuador...* Op. Cit., pp. 31-47. "Art. 9°. Incorporadas aquellas provincias á Colombia, el General Sucre tomará el mando en Jefe de todas las tropas que haya en ellas y las que lleva, y abrirá con dichas tropas operaciones activas sobre Quito, reforzándolas y aumentándolas cuanto juzgue necesario ó conveniente para la seguridad del suceso de la campaña". Instrucciones á que debe arreglarse el señor general de brigada Antonio José de Sucre en la comisión que se le confía cerca de las provincias del Sur del Departamento de Quito". In: *Memorias del general O' Leary*, tomo XVIII. Caracas: Imprenta de El Monitor, 1882, p. 33.

Sucre fue Jefe Superior por poco tiempo. En 1823 Bolívar le encargó la dirección de la campaña del Perú. Durante los meses en los que se mantuvo en el cargo, Sucre organizó las elecciones distritales para elegir los representantes del recién anexado territorio al Congreso de la República.⁴³ Los comicios afianzaron el rol del gobierno de la ciudad como canal de la soberanía local, aunque evidenciaron la situación de tutelaje en la que, a partir de entonces, los municipios llevarían a cabo sus funciones.⁴⁴

En un segundo nivel de jerarquía estaban los *intendentes*. Estos funcionarios eran designados directamente por el poder ejecutivo por tres años. En el Distrito del Sur se crearon tres de estos cargos, para los tres departamentos establecidos.⁴⁵ Los intendentes tradujeron las disposiciones del poder ejecutivo a los gobiernos municipales, pues mantenían con ellos una relación directa. Eran los integrantes de los municipios quienes les tomaban juramento. Los poderes de los intendentes, igual que en el caso de los jefes superiores, eran bastante amplios. En cuanto al desarrollo de comicios, los intendentes funcionaban como vigilantes de los procesos que los municipios estaban obligados a desarrollar.

La injerencia dentro de los procesos electorales en las sedes departamentales y los cantones no se reducía solamente a este tipo de vigilancia. Las intendencias tenían a su cargo la preparación de censos con fines electorales y tributarios (en esto, recibían apoyo de los jueces políticos y los alcaldes ordinarios y pedáneos). Como veremos a continuación, estas eran funciones heredadas del contexto gaita-

43 Constitución de la República... Op. Cit., pp. 18-23.

44 Acta de constitución de la Asamblea electoral del 01 de octubre de 1822. In: ARCHIVO HISTÓRICO METROPOLITANO DE QUITO. *Libro de Actas del Concejo (1820-1822)*: 01 oct. 1822.

45 Ley de División Territorial... Op. Cit.

no y que fueron recogidas como parte del mecanismo centralizador del régimen colombiano.

El régimen de intendencias y las limitaciones a la soberanía municipal Censos, elecciones y asambleísmo resolutivo

Con la implementación del régimen de intendencias los municipios sureños retuvieron las funciones preparatorias para la elección de representantes departamentales al Congreso (diputados y senadores) y para la renovación de sus propios cargos.⁴⁶ Los jueces políticos eran encargados de llevar adelante los conteos “los que a su vez se valdrán de los alcaldes ordinarios y pedáneos de las parroquias”.⁴⁷ Los oficiales del cabildo siguieron tomando juramento a las autoridades locales elegidas y también a los intendentes designados por el Poder Ejecutivo.

Para determinar el número de provincias correspondientes al departamento de Ecuador, fue remitido el 6 de agosto de 1822, un oficio al intendente Salvador Ortega Sotomayor “para señalar a las provincias de aquel departamento el número de representantes que debe elegir para el futuro congreso en uso de las facultades de la ley de 9 de octubre”. En otra comunicación, fechada el mismo día, también se le autorizaba a “realizar el escrutinio de la elección de senadores de aquel departamento, en uso de las facultades de la misma ley”.⁴⁸

46 SAINT-GEOURS, Yves. “La evolución demográfica del Ecuador en el siglo XIX”. *Cultura* (Quito), v. 7, no. 24b, pp. 481-492, 1986.

47 ARCHIVO NACIONAL DEL ECUADOR. *Fondo Especial*, Comunicaciones, Caja 594, Tomo I, 1820-1824, 27 oct. 1824, ff. 176-178.

48 GACETA DE COLOMBIA. Bogotá: Secretaría del Interior, no. 49, 22 set. 1822.

El caso demuestra que la responsabilidad logística para el funcionamiento de las asambleas electorales cantonales recaía, nuevamente, en los municipios urbanos más grandes que debían, además, destinar buena parte de sus rentas al establecimiento y organización de sus propios comicios mediante un mecanismo semejante al que estableció la Constitución de Cádiz. Es decir que, al mismo tiempo que la constitución de Cúcuta contribuía a la ruralización de las soberanías municipales,⁴⁹ los municipios más grandes reforzaban sus propios mecanismos de administración al crear la condiciones para que en estos nuevos espacios las elecciones pudieran celebrarse.⁵⁰

Los municipios fungieron como tribunales electorales ante los cuales debían ventilarse las controversias sobre los resultados comiciales. Eran responsables de abrir los pliegos y presentar al público los resultados en listas. Los cabildos cantonales enviarían los resultados a las capitales provinciales ante las cuales los electos prestarían juramento:

Art. 27. Luego que estén recogidos los pliegos de las asambleas parroquiales, el cabildo del cantón presidido por uno de los alcaldes ordinarios y en su defecto por uno de los regidores, se reunirá en sesión pública. En su presencia serán abiertos los pliegos de las asambleas parroquiales, y se irán formando listas de todos los votos, asentándolos en un registro.

Art. 28. Los ciudadanos que resulten con el mayor número de votos, se declararán constitucionalmente nombrados para electores. Cuando ocurriere alguna duda por igualdad de sufragios, se decidirá por la suerte.

49 ANNINO, Antonio. “La ruralización de lo político”. In: _____. *Silencios y disputas...* Op. Cit., pp. 319-389.

50 Constitución de la República de Colombia. “Art. 23 Las dudas ó controversias que hubiere sobre cualidades ó formas en los sufragios parroquiales, y las quejas que se sucitaren sobre cohecho ó soborno, se decidirán por los jueces testigos asociados, y sin resolución se llevará á efecto por entonces; pero quedando salva la reclamación al cabildo del cantón”. In: NOBOA, Aurelio. *Recopilación de Leyes de la República del Ecuador*, tomo I. Constituciones. Guayaquil: Imprenta 1898, pp. 21.

Art. 29. El cabildo del cantón remitirá al de la capital de la provincia el resultado del escrutinio que ha verificado; y dará también pronto aviso a los nombrados, para que concurran á la capital de la provincia en el día prevenido por la Constitución.⁵¹

Como ya fue dicho, a la fragmentación de la soberanía provocada por las reformas doceañistas (1812-1820) le sucedió una segunda dispersión estimulada por la Constitución de Cúcuta. No obstante, debido a los respaldos logísticos que los municipios de las sedes departamentales debían proporcionar a la creación de nuevos municipios, puede argumentarse que aquellos espacios de representación política reforzaron sus hegemonías territoriales. En este sentido, la fragmentación de la soberanía nacional no descompuso del todo la hegemonía del municipalismo urbano sobre los de ayuntamientos rurales:

Art. 31. El día 1º. de Octubre de cada cuatro años, se reunirá la asamblea electoral en la capital de la provincia, y procederá á hacer todas las elecciones que le correspondan, estando presentes por los menos, las dos terceras partes de los electores. Presidirá su reunión el cabildo de la capital, mientras la asamblea elige un presidente entre sus miembros, que será el que obtenga mayor número de votos.⁵²

Las elecciones reconocidas por la republica daba inicio con la conformación de asambleas parroquiales integradas por los *sufragantes parroquiales*, identificados mediante empadronamientos y en base a delineamientos basados en los principios de libertad y propiedad.⁵³ Sin embargo, el asambleísmo constitucionalmente aceptado reconocía la persistencia de atribuciones locales de participación política que, si bien estaban siendo limitadas por la Constitución de Cúcuta, seguían vigentes como informantes de la nueva ciudadanía republicana:

51 Id., pp. 21-22.

52 Id. Énfasis añadido.

53 Constitución de la República... Op. Cit., Art. 15, p. 19.

Art. 13. La Asamblea parroquial se compondrá de los sufragantes parroquiales no suspensos, vecinos de cada parroquia, y será presidida por el juez ó jueces de ella con asistencia de cuatro testigos de buen crédito, en quienes concurran las cualidades de sufragante parroquial.⁵⁴

Afin al pragmatismo de Bolívar, el Congreso de Cúcuta mantuvo la figura municipal como expresión del gobierno local, pero la sujetó a la jerarquía burocrática del régimen de intendencias. Los municipios conservaron sus atribuciones administrativas sobre la vida local, las facetas de su intervención en lo cotidiano eran las mismas que correspondieron a los cabildos del viejo régimen: manutención de las escuelas de primeras letras, regulación de los precios de los productos de abastecimiento, administración de las tierras de interés público, responsabilidad sobre la salud de la población local, control sobre la mano de obra en el trabajo público, cobro de ramos y arbitrios, entre otros. También retuvieron algunas de las atribuciones reconocidas por el constitucionalismo gaditano sobre la representación política, pero estas prerrogativas fueron paulatinamente retiradas, empezando por la interpretación constitucional del tipo de soberanía que reconocería la república:

Art. 10. El pueblo no ejercerá por sí mismo otras atribuciones de la soberanía que la de las elecciones primarias; ni depositará el ejercicio de ellas en unas solas manos. El poder supremo estará dividido para su administración en legislativo, ejecutivo y judicial.⁵⁵

Con este cambio, la Ley Fundamental limitaba el poder de los municipios de pronunciarse mediante asambleas resolutivas (como la que decidió la anexión de la Provincia de Quito a la república de Colombia, por ejemplo) y reconocía únicamente los cónclaves con fines

54 Id., pp. 18-19.

55 Constitución de la República..., Op. Cit., p.18. Énfasis añadido.

electorales.⁵⁶ Con estas limitaciones a la soberanía municipal, las capacidades representativas trasladaron el ejercicio de la soberanía de los pueblos a la nación expresada en los representantes del gobierno:

Art. 2. La soberanía reside esencialmente en la Nación. Los Magistrados y Oficiales del gobierno, investidos de cualquiera especie de autoridad, son sus agentes ó comisarios, y responsables a ella de su conducta pública.⁵⁷

Otro camino por el que la soberanía popular transitó de los poderes municipales hacia la nación guardaba relación con la definición de la ciudadanía republicana que, con base en las posibilidades abiertas por la Constitución de Cádiz, dependía de las localidades y sus criterios para definir la vecindad: A partir de conceptos como el de libertad, el constitucionalismo colombiano establecía un criterio menos dúctil en relación con ese tipo de participación local. La Ley Fundamental definió la idea de libertad en el plano de la ciudadanía formal, el acatamiento de las leyes, la renta y la fiscalidad (la ciudadanía censitaria), así como en función de la organización de la defensa armada:

Art. 4. Son colombianos:

Todos los hombres libres nacidos en el territorio de Colombia y los hijos de éstos.

Los que estaban radicados en Colombia al tiempo de su transformación política, con tal que pertenezcan fieles á la causa de la independencia.

Los nacidos en Colombia que obtengan carta de naturaleza.

⁵⁶ Véase CABRERA HANNA, Santiago, La incorporación del Distrito del Sur a la República de Colombia. Debates congresales y soberanía municipal. *ACHSC* (Bogotá), v. 45, no. 2, 65-87, 2018.

⁵⁷ *Id.*, p. 16.

Art. 5. Son deberes de cada colombiano, vivir sometido á la Constitución y á las leyes; respetar y obedecer á las autoridades que son sus órganos; contribuir á servir y defender á la patria, haciendo el sacrificio de sus bienes y de su vida, si fuere necesario.⁵⁸

Hegemonía territorial, ruralización y cantonización

La municipalización de los espacios rurales, que fue posible gracias los ayuntamientos constitucionales gaditanos, entró en declive cuando el estado monárquico colapsó y se esbozaron los trazos del republicanismo colombiano en la provincia de Quito. Como resultado de esto, los municipios de las ciudades más grandes reconfiguraron sus hegemonías territoriales.⁵⁹

Esta “reconstitución de la soberanía municipal urbana” desencadenó una serie de conflictos rurales por la autonomía frente al nuevo avance del municipalismo urbano. La fragmentación del territorio administrado por las ciudades con mayor jerarquía urbana del país fue posible mediante la identificación de los cantones como unidades político administrativas. La cantonización impactó especialmente a las ciudades regionales de Quito y Cuenca.

Según Deler, esta nueva fragmentación inició una acelerada diversificación de la jerarquía urbana en la Sierra y acentuó la desvinculación de las nuevas entidades municipales de los municipios más antiguos. Aún cuando el peso demográfico del país estuviese en la región litoral,⁶⁰ la jerarquización urbana del Departamento de Guayaquil fue menor que en los demás; tuvo dos cabeceras provincia-

58 Constitución de la República..., Op. Cit., pp. 16-17; Cfr. THIBAUD, Clément y CALDERÓN, María Teresa. *La majestad de los pueblos en la Nueva Granada y Venezuela 1780-1831*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia/Embajada de Francia/IFEA/Taurus, 2010, p. 153-173.

59 Ley de División Territorial... Op. Cit., arts. 11, 12 y 13.

60 HAMERLY, Michael T. *Historia social y económica de la Antigua Provincia de Guayaquil. 1763-1842*. Guayaquil: Archivo Histórico del Guayas, 1973, p. 80.

les (Guayaquil y Portoviejo), siete cabeceras de cantón y alrededor de treinta parroquias rurales.⁶¹

En cuanto al Departamento de Ecuador, sus límites llegaban hasta la región de Imbabura, dejando los territorios de Pasto y Barbaacoas bajo la jurisdicción del departamento del Cauca. Este límite hacia el norte zanjó, al menos en la letra, las disputas por la hegemonía territorial del espacio intermedio entre las ciudades regionales de Quito y Pasto. Además, la Ley Fundamental extendía la jurisdicción de la capital del Sur hasta la selvática región de las Esmeraldas, que permaneció articulada a la ciudad-región desde muy temprano en el período colonial.⁶² La jerarquía administrativa estableció una sede departamental (Quito), dos capitales de provincia (Ibarra y Riobamba) y once cabeceras de cantón. El Departamento de Azuay tuvo una sede departamental (Cuenca) una capital de provincia (Loja) y seis cabeceras de cantón.⁶³

Se preveía que el régimen administrativo recién decretado facilitara no solo las cuestiones políticas, orientadas a consolidar la representación y la participación de los ciudadanos dentro del nuevo esquema republicano. A estos elementos, la Constitución de Cúcuta adicionó a la definición de ciudadanía ya propuesta por la Constitución de Cádiz, la obligatoriedad de percibir un salario o mantener una renta mínima de entre cien y quinientos pesos, como requisito para

61 DELER, Jean-Paul. *Ecuador del espacio...* Op. Cit., pp. 230-236.

62 El 25 de junio de 1822, Bolívar expidió un decreto por el cual el régimen tomó “bajo su especial inmediata protección” la construcción del camino de Quito a Esmeraldas, estableció un régimen especial de aduanas para el puerto, concedió exención absoluta de derechos a quienes quisieran poblar la región e instruyó al intendente de Quito para que se prestaran todas las comodidades y apoyo al coronel de milicias Manuel Larrea, encargado de la apertura del camino. Además, el decreto instó a los quiteños a prestar contingentes personales al proyecto. *Memorias del General O’Leary*, vol. 19. Edición Facsimilar. Caracas: Ministerio de la Defensa de Venezuela, pp. 317-318, 1981.

63 DELER, Jean-Paul. *Ecuador del espacio...* Op. Cit., p. 236.

asumir cargos de representación política por medio de comicios de segundo grado.⁶⁴

La crisis económica sureña (en especial en el departamento de Ecuador) dificultó la cristalización del régimen de intendencias y volvió al gobierno central cada vez más dependiente de los gobiernos locales. Según Bushnell, los malestares en el Distrito del Sur fueron el resultado de tres factores (sobre los cuales los municipios de las capitales departamentales no dejaron de pronunciarse): En primer lugar, el reforzamiento de los enlaces comerciales de los puertos del Pacífico (entre ellos la ciudad-puerto de Guayaquil) al tráfico directo con la metrópoli española y otros territorios en América (como el caso del virreinato de Nueva España), una circunstancia que “asestó un serio golpe a las manufacturas textiles de las tierras altas del Ecuador”.⁶⁵

En segundo lugar, la depresión económica causada por la debacle de un sistema productivo concebido para una economía vuelta “hacia adentro” en la Sierra y con escasas aptitudes para modernizarse, se complicó aún más por los esfuerzos de pacificación de Pasto y la campaña del Perú. La movilización de la población de las tierras altas quiteñas, sucesivas imposiciones forzosas y reclutamientos, así como el incremento de la recaudación fiscal, liquidaron la economía regional de Quito y acentuó su dependencia de la tributación indígena.⁶⁶

En tercer lugar, el escuálido patrón económico fue azotado fuertemente por el sistema de tarifas, con el cual los grandes productores venezolanos se pusieron en ventaja frente a los quiteños.⁶⁷ A este respecto, sirven como ejemplo las actas del concejo municipal de Quito que resumen las reuniones del cabildo, luego de la anexión a Colombia, reflejan agudas disputas entre los ediles de Quito y el intendente

64 Constitución de la República de Colombia, Arts. 4, 5, 15 y 21. Véase, POSADA, Eduardo. El Estado republicano y el proceso de incorporación: las elecciones en el mundo andino 1830-1880. In: MAIGUASHCA, Juan (ed). *Historia de América...*, Op. Cit., pp. 317-345.

65 BUSHNELL, David. *El régimen...* Op. Cit., p., 365.

66 AKEN, Mark Van. La lenta expiración del tributo indígena en el Ecuador. *Cultura* (Quito), v. 7, no. 16, pp. 49-80, 1983.

67 BUSHNELL, David. *El régimen...* Op. Cit., p. 365.

departamental Vicente Aguirre, sobre recaudación de “capitaciones”, empréstitos forzosos y contribuciones voluntarias para la guerra.⁶⁸

Administración de justicia

En cuanto a la justicia, el régimen de intendencias procuró la aplicación de un esquema basado en la división entre administración de justicia y vida en policía: entre el principio de gobierno y la jurisdicción como ámbitos de ejercicio del derecho estatal.⁶⁹ Se estableció un tutelaje sobre los municipios y ayuntamientos rurales para controlar externamente la aplicación de la justicia local.

La justicia jurisdiccional se intervino con la creación de tribunales de justicia y la integración de un cuerpo burocrático “de cara a la localidad” con el que el cuerpo municipal trataba directamente: los *jueces políticos*.⁷⁰ La Constitución de Cúcuta reconocía los gobiernos locales como espacios fundamentalmente políticos y administrativos dentro del esquema de parroquias y cantones. Las leyes reconocían también el rol de los ayuntamientos como tribunales, cuya competencia recaía sobre asuntos comerciales o cuestiones civiles, dejando la administración de la justicia legal a los nuevos tribunales distritales y departamentales: “Art. 155. Subsisten los Cabildos ó Municipalidades de los cantones. El Congreso arreglará su número, sus límites y atribuciones, y cuanto conduzca á su mejor administración”.⁷¹

68 Las capitaciones eran tributos personales recaudados entre los pobladores de la jurisdicción departamental. El control sobre su recaudación recaía directamente sobre el Intendente, aunque este podía disponer que fuesen los municipios quienes se encargasen de dicha tarea, para luego entregar lo recaudado. VELA, Susana. *El Departamento...* Op. Cit., p. 41.

69 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. La formación histórica del principio de autotutela. *Moneda y Crédito*, Madrid, no. 128, pp. 59-87, 1974; MALAGÓN, Miguel. El régimen de los Intendentes en la Constitución de Cúcuta de 1821: un modelo de administración policial en el Estado Republicano. *Revista de Derecho* (Barranquilla), no. 30, pp. 114-140, 2008.

70 BUSHNELL, David. *El régimen...* Op. Cit., p. 35.

71 Constitución de la República..., Op. Cit., p. 48.

Con la emergencia del nuevo sistema, los concejos municipales redujeron sus márgenes de acción tanto en la organización de la vida comunal (policía), como en la forma que tomaban la justicia y su aplicación. La centralización de la aplicación de la ley limitó el ejercicio de la justicia jurisdiccional retenida como práctica local por alcaldes y jueces pedáneos; y la justicia delegada por la república, encargada a los intendentes como responsables de dictaminarla. De allí que una de las primeras instituciones republicanas en crearse en el territorio quiteño fuesen las cortes de justicia:

- 1.- Libre todo el territorio del sur ha llegado el caso de cumplirse los artículos 8 y 9 de la ley de octubre del año último.
2. En consecuencia, la corte de justicia del distrito del Sur debe ser la que el Presidente Libertador [Bolívar] organizó en su decreto del 24 de junio citado, sujeta á proceder conforme a la ley orgánica del 12 de octubre.⁷²

Al introducir estas novedades, la aplicación de la justicia comunal como parte de las atribuciones de los municipios fue estatizada. Paulatinamente, la justicia abandonó su fisonomía corporativa (que implicaba como precondition que quien la aplicara fuese integrante de un cuerpo orgánico y social, el cabildo), y se trasladaba hacia un nuevo marco de legitimidad en el que el ejercicio de la justicia legal pasaba por la aplicación de la ley republicana, al margen de los valores culturales comunales.⁷³

Los aspectos replanteados también pasaban por atribuir a las sedes departamentales jurisdicción sobre las actividades mercantiles mediante tribunales de comercio, que fueron creados para conocer

72 GACETA DE COLOMBIA. Bogotá: Decreto. *Gaceta de Colombia*, no. 44, 18 jul. 1822.

73 “En respuesta al pluralismo jurisdiccional y a la consecutiva fragmentación institucional, los jueces podían tener diversos vínculos orgánicos (municipal, señorial, real), sin embargo, portaban un patrón de jurisdicción substancialmente uniforme que determinaba la uniformidad de la condición de juez, entrelazando los universos lego y letrado en el plano judicial”. GARRIGA, Carlos y SLEMIAN, Andréa. Em trajes brasileiros: justiça e constituição na América ibérica (c. 1750-1850). *Revista de História* (São Paulo), no. 169, pp. 181-221, 2013, p. 192. Mi traducción.

“las causas de este ramo en la forma que por esta ley se previene, y también en las otras ciudades y villas donde por haber un comercio considerable lo considere necesario el gobierno”.⁷⁴ De acuerdo con el cuerpo legal expedido por la república, las funciones de juez de comercio recaerían en los *alcaldes ordinarios* quienes fungirían como magistrados de primera instancia sobre cuestiones mercantiles o empresariales. El ejercicio de estas atribuciones dependía enteramente de las posibilidades administrativas de los municipios, si bien cuando los casos ventilados excedían de la jurisdicción departamental, podían ser conocidos por las cortes superiores de justicia.⁷⁵ A cada distrito le correspondieron tres tribunales judiciales: “el del Norte, que comprendía Venezuela, Orinoco y Zulia; el del Centro que agrupaba a Magdalena, Cundinamarca y Boyacá; y, finalmente, el del Sur que se formaba por el Cauca y los que se derivaban de las provincias de Quito”.⁷⁶

En vista de estas transformaciones derivadas de la racionalización de la justicia legal, y no tanto en relación con su administración en un esquema de corte jurisdiccional, dependiente del fallo de los *jueces locales*, se establecía la aplicación de un tipo de justicia que, en sus

74 GACETA DE COLOMBIA. Bogotá: Ley sobre el establecimiento de tribunales de comercio, no. 145, 25 jul. 1824.

75 VELA, Susana. *El Departamento...* Op. Cit. p. 52.

76 MALAGÓN, Miguel. *El régimen...* Op. Cit., p. 132.

instancias finales, estaba subordinada a los jefes departamentales y a los intendentes.⁷⁷

Para concluir: ¿Un sistema administrativo de viejo régimen en trajes republicanos?

La estructuración del régimen de intendencias en el Distrito del Sur trató de poner límites legales y jurisdiccionales a unas soberanías municipales que disputaban entre sí desde la crisis imperial y el constitucionalismo gaditano. En un movimiento paradójico, los esfuerzos de la república por establecer esos márgenes otorgaron un mayor campo de acción a los poderes municipales, ya que la posibilidad establecer nuevos municipios al nivel de los cantones y parroquias, dependió en buena medida de las condiciones que los cabildos urbanos más grandes pudieran crear.

Al mismo tiempo, la base cantonal replanteó los mecanismos administrativos en materia electoral, territorial y judicial. Permitió la creación de nuevos espacios de representación que se supeditaron a las hegemonías territoriales más grandes. Las atribuciones que la Constitución de Cúcuta entregó a los jefes superiores e intendentes reprodujeron en mucho las funciones establecidas por la administración borbónica, orientadas al control de la fuerza armada y a la captación de rentas. De esta forma, el régimen colombiano trazó continuidades con el sistema imperial, y reprodujo en parte un régimen administrativo de viejo régimen vestido con ropajes republicanos.

Al igual que con el plan electoral aplicado en el momento gaditano, los cabildos más grandes debían facilitar la apertura de los nuevos ayuntamientos constitucionales y acompañar sus comicios. En este sentido, las leyes de Colombia reconocieron específicas funciones a los municipios urbanos (apoyo al desarrollo de censos, facilidades lo-

⁷⁷ Id.

gísticas para establecer juntas electorales, habilitación de asambleas electorales o la obligación de que los magistrados cantonales electos prestaran juramento ante los cuerpos cabildantes de las ciudades). Con estas funciones, el municipalismo urbano influyó directamente sobre la ruralización de la soberanía popular.

Algo semejante ocurrió con la administración de la justicia jurisdiccional. La designación de jueces del estado transformó parcialmente los mecanismos judiciales, pues los tenientes pedáneos y magistrados locales retuvieron una parte de sus viejas atribuciones. No obstante, con la creación de tribunales provinciales se estableció un tutelaje sobre las formas comunitarias legales, supeditándolas a un régimen policial de administración que tendió a la centralización.

¿Qué ocurrió en el escenario fiscal? Si bien este terreno quedó apenas sugerido en esta contribución, se puede adelantar que las tensiones entre el poder central colombiano y las estructuras departamentales encontró en la aplicación de imposiciones tributarias directas y cargas relacionadas con la Ley de Libre Comercio una fuente importante de conflictos. El acumulado de comunicaciones remitidas por el municipio de Quito a los legisladores del Sur, por ejemplo, evidencian la complicada situación del erario regional cuyos sistemas de economía artesanal no podían de forma alguna cumplir con las expectativas del libre comercio. Otra línea de conflicto tiene que ver con el uso de las rentas propias municipales para atender las contribuciones forzosas decretadas por el régimen en el contexto de la campaña del Perú y la pacificación de Pasto.

Finalmente, ¿qué éxito tuvo la implementación del régimen de intendencias en el Distrito del Sur? Puede sugerirse que fue relativo y no logró nunca constreñir las ambiciones de las soberanías departamentales. Invocado como árbitro entre sus aspiraciones y lo que las leyes republicanas otorgaban, negaban y exigían, el rol de Bolívar ofuscó también la posibilidad de que el régimen de intendencias se realizara plenamente. En una carta dirigida al vicepresidente Santander a fines de 1822 (el año de la anexión completa del Distrito) Bolívar plasmó su propia visión sobre los ánimos regionales del país: “Pasto, Quito, Cuenca y Guayaquil son cuatro potencias enemigas

unas de otras, y todas queriéndose dominar sin tener fuerza ninguna con que poderse mantener, porque las pasiones interiores despedazan su propio seno”.⁷⁸

Referencias

- Acta de constitucion de la Asamblea electoral del 01 de octubre de 1822. ARCHIVO HISTORICO METROPOLITANO DE QUITO. In: *Libro de Actas del Concejo (1820-1822)* 01 oct. 1822.
- AKEN, Mark Van. La lenta expiracion del tributo indigena en el Ecuador. *Cultura*, Quito, v. 4, n. 16, pp. 49-80, 1983.
- ARCHIVO NACIONAL DEL ECUADOR, *Fondo Especial*, Comunicaciones, Caja 594, Tomo I, 1820-1824, 27 oct. 1824, ff. 176-178.
- ANNINO, Antonio. *Silencios y diputadas en la historia Hispanoamericana*. Bogota: Universidad Externado/Taurus, 2014.
- BOLIVAR, Simon. *Obras completas*. T. 1. Caracas: Tipografia del Comercio, 1945.
- CABRERA HANNA, Santiago. Ciudadania gaditana, tributacion y territorialidad en la Audiencia de Quito: el censo constitucional de 1813 y el Plan de Elecciones. *Revista de Historia*, Sao Paulo, n. 177, pp. 1-22, 2018.
- _____. La incorporacion del Distrito del Sur a la Republica de Colombia. Debates congresales y soberania municipal. *Anuario Colombiano de Historia Social y la Cultura*, Bogota, v. 45, n. 2, 65-87, 2018.
- CARRERA, German (ed). *Historia de America Andina*. v. 4. Crisis del regimen colonial e independencia. Quito: UASB-E/Libresa, 2003.
- CHIARAMONTI, Gabriella. *Ciudadania y representacion en el Peru (1808-1860)*. Los itinerarios de la soberania. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos, UNMSM/SEPS/ONPE, 2005.
- CHIRIBOGA, Manuel. *Jornaleros, grandes propietarios y exportacion cacaotera, 1790-1925*. Segunda Edicion. Quito: UASB-E/CEN, 2013.
- CONTRERAS, Carlos. *El sector exportador de una economia colonial: la costa del*

78 Carta de Bolívar... Op. Cit.

- Ecuador, 1760-1830. Quito: Abya-Yala, 1990.
- DAVIS, Roger Paul. *El Ecuador durante la Gran Colombia (1820-1830)*. Regionalismo, localismo y legitimidad en el nacimiento de una republica andina. Quito: Banco Central del Ecuador, 2010.
- DEAS, Malcolm. "Patrias viejas, patrias bobas, patrias nuevas: reflexiones sobre los principios de la independencia en los Andes". In: CARRERA, German (ed). *Historia de America Andina*. v. 4. Crisis del regimen colonial e independencia. Quito: UASB-E/Libresa, 2003.
- DECRETO CLXII, de 23 de mayo de 1812. In: *Coleccion de los decretos y ordenes que han expedido las Cortes Generales y Extraordinarias desde 24 de septiembre de 1822 hasta 24 de mayo de 1812*. Mandada publicar por orden de las mis-
mas, tomo II. Cadiz: Imprenta Nacional, 1813.
- DYM, Jordana. *From sovereign villages to national states*. City, state and federation in Central America, 1759-1839. Albuquerque: University of New Mexico Press, 2006.
- EL PATRIOTA DE GUAYAQUIL. Guayaquil: 10 ag. 1822.
- ESTRELLA, Eduardo. *Medicina y estructura socioeconomica*. Quito: Editorial El Belen, 1980.
- FISHER, John. Estructuras comerciales en el mundo hispanico y el Reformismo Borbonico. In: GUIMERA, Agustin (ed). *El reformismo borbonico*. Madrid: Alianza, 1996.
- GACETA DE COLOMBIA. Bogota: 18 ag.1822.
- _____. Bogota: 22 set. 1822.
- _____. Bogota: 24 ago. 1823.
- _____. Bogota: 04 jul. 1824.
- _____. Bogota: 25 jul. 1824.
- GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo. La formacion historica del principio de autotutela de la Administracion. *Moneda y Credito*, Madrid, n. 128, pp. 59-88. 1974.
- GARRIGA, Carlos y SLEMIAN, Andrea. Em trajes brasileiros": justica e constituicao na America iberica (c. 1750-1850). *Revista de Historia*, Sao Paulo, n. 169, pp. 181-221, 2013.
- GUTIERREZ, Jairo. Las Juntas Neogranadinas y el constitucionalismo criollo pregaditano. *Procesos*, Quito, n. 33, pp. 97-110, I semestre 2011.

- HAMERLY, Michael T. *Historia social y economica de la Antigua Provincia de Guayaquil*. 1763-1842. Guayaquil: Archivo Historico del Guayas, 1973.
- JIMENEZ, Luis Carlos. “Estructura urbano-regional del virreinato de la Nueva Granada a fines del periodo colonial”. In: DUQUE, Lucia; ____; DELGADO, Juan David. *Impactos territoriales en la transicion de la colonia a la republica*. Bogota: Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogota, 2013.
- LECUNA, Vicente (ed). *Cartas del Libertador*. Tomo III. Caracas: Tipografia del Comercio, 1929-1959.
- MAIGUASHCA, Juan (ed). *Historia de America Andina*, v. 5 Creacion de las republicas y formacion de la nacion. Quito: UASB-E/Libresa, 2005.
- _____. (ed). *Historia y region en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Flacso Ecuador/CEN/CERLAC, 1994.
- MALAGON, Miguel. “El regimen de los intendentes en la Constitucion de Cucuta de 1821: un modelo de administracion policial en el Estado republicano”. *Revista de Derecho*, Barranquilla, n. 30 pp. 140-140, 2008.
- MARTINEZ, Armando. *La agenda de Colombia, 1819-1831*, tomo I. Bucaramanga: Universidad Industrial de Santander, 2008.
- _____. *Historia de la Primera Republica de Colombia, 1819-1831: “Decid Colombia sea, y Colombia sera”*. Bogota: Universidad del Rosario, 2019.
- MOLINER, Antonio. El movimiento juntero en la Espana de 1808. In: Chust, Manuel (coord.). 1808. *La eclosion juntera en el mundo hispano*. Mexico: FCE/El Colegio de Mexico, 2007.
- MORELLI, Federica. *Territorio o nacion*. Reforma y disolucion del espacio imperial en Ecuador, 1756-1830. Madrid: Centro de Estudios Políticos Constitucionales, 2005.
- _____. “La revolucion en Quito: el camino hacia el gobierno mixto”. In: _____. *De los Andes al Atlantico*. Territorio, Constitucion y ciudadania en la crisis del Imperio espanol. Quito: UASB-E / CEN, 2018.
- MOSQUERA, Tomas Cipriano de. Carta de la Republica de Nueva Granada, conforme a su ultima division politica. In: *Memoria sobre la geografia fisica y politica de la Nueva Granada*, dedicada a la Sociedad Geografica y Estadistica de Nueva York. Nueva York: Ferdinand Mayer & Company, 1852.
- NOBOA, Aurelio. *Recopilacion de Leyes de la Republica del Ecuador*. Tomo I. Constituciones. Guayaquil: Imprenta del Gobierno, 1898.

- O'LEARY, Florencio. *Memorias del general O' Leary*, T. XVIII. Caracas: Imprenta de El Monitor, 1882.
- _____. *Memorias del General O'Leary*, T. XIX. Caracas: Imprenta de El Monitor, 1882.
- O'PHELAN, Scarlett. *La Gran Rebelion en los Andes*. De Tupac Amaru a Tupac Catari. Cuzco: Centro de Estudios Regionales Andinos "Bartolome de Las Casas", 1995.
- POLONI-SIMARD, Jacques. *El mosaico indigena*. Movilidad, estratificacion social y mestizaje en el corregimiento de Cuenca (Ecuador) del siglo XVI al XVIII. Quito: Abya-Yala/IFEA, 2006.
- POSADA, Eduardo. El Estado republicano y el proceso de incorporacion: las elecciones en el mundo andino 1830-1880. In: MAIGUASHCA, Juan (ed). *Historia de America Andina*, v. 5 Creacion de las republicas y formacion de la nacion. Quito: UASB-E/Libresa, 2005.
- RODRIGUEZ O. Jaime E. "El Reino de Quito, 1808-1810". In: CHUST, Manuel (coord). 1808. La eclosion juntera en el mundo hispano. Mexico: Fondo de Cultura Economica, /El Colegio de Mexico, 2007.
- _____. *La revolucion politica en la epoca de la independencia*. El Reino de Quito, 1808-1822. Quito: UASB-E/CEN, 2006.
- RUMAZO Gonzalez, Alfonso. *Antonio Jose de Sucre*. Gran Mariscal de Ayacucho. Bogota: Intermedio [1963] 2005.
- SAINT-GEOURS, Yves. "La evolucion demografica del Ecuador en el siglo XIX". *Cultura*, Quito, v. 7, n. 24b, pp. 481-492, 1986.
- _____. "La sierra centro y norte". In: MAIGUASHCA, Juan (ed). *Historia y region en el Ecuador: 1830-1930*. Quito: Flacso Ecuador/CEN/CERLAC, 1994.
- TERAN NAJAS, Rosemarie. *Los proyectos del imperio borbonico en la Audiencia de Quito*. Quito: Abya-Yala, 1991.
- VELA, Susana. *El Departamento del Sur en la Gran Colombia*. Quito: Abya-Yala/ Pontificia Universidad Catolica del Ecuador, 1999.

Recibido en: 24/11/2019 – Aprobado en: 06/04/2020