

## LA REVOLUCIÓN EN QUITO: EL CAMINO HACIA EL GOBIERNO MIXTO

POR

FEDERICA MORELLI

Universidad de Florencia

---

*Se estudian aquí el lenguaje, las ideas y los modelos políticos de la elite quiteña en la época de la formación de las dos primeras juntas. Se muestra su ideal de un gobierno mixto con raíces muy variadas que van de la escolástica y del iusnaturalismo a la tradición republicana renacentista y moderna. Se explica así la particularidad de la Constitución de 1812, a la vez monárquica y republicana.*

PALABRAS CLAVES: *Quito, independencia, republicanism, constitución.*

---

El propósito de este ensayo es demostrar que el verdadero proyecto del autonomismo criollo quiteño durante la crisis de la monarquía española fue la construcción de un gobierno o Estado mixto. En realidad, el estado mixto o la monarquía templada, como se definía en aquel entonces, había constituido el modelo político de los criollos americanos desde final del siglo XVI, cuando fue claro que la construcción de un sistema feudal había definitivamente caducado. Este modelo derivaba del principio de soberanía compartida, típico de los modelos políticos de antiguos regímenes, según el cual la soberanía estaba compartida por el *rex* —que la detentaba por derecho divino— y el *regnum* —que la detentaba por tradición—.

En Europa el ideal del Estado o gobierno mixto, nacido en Grecia y elaborado en Italia por la cultura política renacentista, fue en efecto el hilo conductor de la historia constitucional inglesa desde finales del XVI hasta mitad del XVII. Según este ideal, el mejor gobierno, y también el más duradero, era aquel en el que participaban el uno (el rey), los pocos (los nobles) y los muchos (el pueblo). Compartiendo la soberanía entre rey y reino, representado tanto por los pocos cuanto por los muchos, la fórmula del Estado mixto había impuesto serias limitaciones a la autoridad del rey. La representación del reino jugaba un papel fundamental, no

sólo porque compartía la soberanía con el monarca, sino porque ejercía un fuerte poder de control sobre sus actividades.

Mientras en Europa el dualismo entre rey y reino se concretó en la existencia de parlamentos, dietas y cortes que tenían el derecho de representar políticamente el *regnum* frente al *rex*, el monarca español había siempre negado la concesión de asambleas representativas a los territorios americanos. Por lo tanto, en la América hispánica, la ausencia de estos cuerpos representativos parece no confirmar la existencia de un Estado mixto. En realidad, a partir del final del siglo XVI, se fueron desarrollando en los territorios de ultramar formas de autonomía política que por el contrario confirman la existencia de un fuerte dualismo entre rey y reinos. En efecto, la ausencia de órganos representativos no impidió a la periferia del imperio desarrollar una relación contractual con el centro, ya que, a la par de con las otras monarquías europeas, la corona española dependía financieramente de sus territorios. Pero en la América hispánica, esta relación, o sea la concesión de derechos y privilegios a cambio de dinero, se fundó en un mecanismo muy particular: los criollos reconocieron el poder fiscal de la Corona a cambio de una autonomía que, gracias a la *venalité des offices*, se institucionalizó hasta formar una suerte de autogobierno criollo<sup>1</sup>. La posibilidad de acceder legalmente a los cargos públicos permitió a las elites americanas articular la riqueza, el prestigio y el honor a una jurisdicción formal y legítima sobre el territorio. Además, la dimensión patrimonial y privada conexas al cargo favoreció el uso de las funciones del aparato burocrático para la defensa de los intereses de los criollos<sup>2</sup>. Contrariamente a los *anciens régimes* europeos, en el hispanoamericano el poder de las elites frente a la Corona no fue garantizado por una representación de asamblea, sino por una representación burocrático-patrimonial: un conjunto de intereses lograron legitimarse políticamente gracias al monopolio de los cargos públicos. Por lo tanto, en la América hispánica, el estado mixto asumió una forma muy particular: no se fundaba en la relación entre rey y cuerpos representativos, sino entre rey y funcionarios públicos criollos.

A partir de estas premisas, el presente ensayo quiere reconstruir el itinerario del Estado mixto en la Audiencia de Quito. El estudio de este caso es particularmente interesante debido a la naturaleza periférica de su territorio, lejos no sólo del centro de la monarquía, sino de los principales centros virreinales. Además

---

<sup>1</sup> Como la historiografía ha demostrado ampliamente, desde 1633 la corona española había autorizado en los territorios americanos la venta de oficios públicos, tanto los de carácter fiscal y judicial como los de naturaleza política. El ápice del proceso fue logrado en 1700 cuando se vendió hasta el cargo de virrey. Fernando MURO, «El beneficio de oficios públicos en Indias», *Anuario de Estudios Americanos*, núm. 35, 1978, pp. 1-67.

<sup>2</sup> Al inicio del siglo XVII, un jurista francés, Loyseau, afirmaba a este propósito: «...l'office a les caractères d'un bien patrimonial, d'une propriété privée. [...] Un caractère essentiel est donc la confusion de la puissance publique et de la propriété privée», Roland MOUSNIER, *La venalité des offices sous Henry IV et Louis XIII*, Paris, PUF, 1971.

allí los cuerpos territoriales jugaron un papel muy importante durante la crisis del imperio y las guerras de independencia, llegando a transformar profundamente el tejido político y social. En primer lugar analizaremos el modelo de Estado mixto que los revolucionarios quiteños reivindicaron durante la primera fase de la crisis monárquica. Como veremos, se trata de un modelo tradicional, de un modelo de soberanía compartida entre el monarca y las antiguas cortes territoriales. Este modelo sufre una importante transformación durante la segunda junta autónoma, cuando las repúblicas ciudadanas se sustituyen a las antiguas cortes territoriales. Se analizará un importante documento —considerado por la historia patria la primera constitución del Ecuador—, el cual demuestra hasta qué punto la tradición republicana estaba arraigada en el territorio de la Audiencia.

### 1. DE LA SOBERANÍA COMPARTIDA AL GOBIERNO MIXTO

El modelo de Estado mixto que se había ido configurando a lo largo de la época colonial no fue abolido por las reformas de la segunda mitad del XVIII. Contrariamente a lo que se pudiera pensar, las reformas de los Borbones no lograron suprimir la venta de los cargos públicos. La suprimieron para los cargos más altos de la administración colonial, pero no a niveles más bajos como los de los municipios y de las milicias o del ejército. Al contrario, en algunos casos, como el de la Audiencia de Quito, las reformas provocaron, a causa de la redefinición de la relación contractual entre rey y reinos, hasta una consolidación de los poderes jurisdiccionales de los cuerpos territoriales locales, especialmente de los municipios<sup>3</sup>. Se reforzó así la idea de estado mixto y una concepción pluralista de la soberanía.

El tema de la soberanía es muy importante para comprender las dinámicas de la crisis del imperio que estalla en 1808 a causa de las abdicaciones de los Borbones. Los hechos de Bayona provocaron una grave crisis de legitimidad, un vacío de poder sin precedentes, a consecuencia del cual se constituyeron tanto en España como en América juntas gubernativas que reivindicaron la soberanía. A este propósito, cabe subrayar que los territorios en que se formaron las primeras

---

<sup>3</sup> En la mayoría de los territorios americanos, incluida la Audiencia de Quito, las reformas de los Borbones provocaron un incremento de las entradas financieras del Estado, en perjuicio de una abdicación de algunas funciones jurisdiccionales a las elites locales. Como demuestran también algunos estudios en campo europeo, la contrapartida por la aquiescencia de las pretensiones fiscales por parte del aparato central se manifestó generalmente en la consolidación del poder local en las manos de sus tradicionales detentores. Sobre el resultado de las reformas borbónicas en el área de Quito, véase Federica MORELLI, «Las reformas en Quito. La redistribución del poder y la consolidación de la jurisdicción municipal», *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, n. 34, 1997, pp. 183-207. Por lo que concierne a Europa, y sobre todo a Francia, véase el libro de Stefano MANNONI, *Une et indivisible. Storia dell'accentramento amministrativo in Francia*, Milán, Giuffré, 1995.

juntas autónomas son precisamente aquellas ciudades —como Quito— que en la última fase de la época colonial lograron conquistar un fuerte poder jurisdiccional sobre el área rural.

La revolución hispanoamericana nació por lo tanto como una resistencia legítima a la ilegalidad de los actos del gobierno, como la cesión de la Corona a las manos de José Bonaparte. Esto está confirmado por la ausencia casi absoluta de una ideología revolucionaria, o sea de un nuevo modelo teórico de sociedad y gobierno. En realidad, la formación de juntas autónomas es al mismo tiempo un momento de ruptura y de continuidad con el pasado, organizado en torno a ideas muy arraigadas e instituciones consolidadas. En esta fase inicial del movimiento revolucionario, no hay mucha diferencia con el caso norteamericano: no sólo en los dos casos se reivindican antiguos derechos e instituciones de las respectivas madres patrias, sino que las dos revoluciones se califican al principio como una suerte de restauración del derecho, como una legítima resistencia a la ilegalidad de los actos del Parlamento, en el caso de las Trece Colonias anglosajonas, y de los actos de los Borbones, en el caso de las colonias hispanoamericanas. En los dos casos, los jefes de la revolución hicieron un gran esfuerzo para encauzarla dentro de los límites de la legalidad, o sea para demostrar que la violación de la ley y del pacto fue obra del gobierno británico y de sus mandatarios, por un lado, y de los gobernantes españoles, por el otro, y que, por parte de los colonos, la observancia de la ley era imprescindible<sup>4</sup>.

Este intento por encauzar la revolución dentro de los límites de la legalidad es particularmente evidente en el caso de Quito, donde uno de los principales protagonistas de la junta de 1809<sup>5</sup>, Manuel Rodríguez de Quiroga, redactó unos documentos muy importantes desde nuestro punto de vista porque nos confirman la fuerza del concepto de Estado mixto en los territorios americanos. A propósito, uno de los escritos más significativos del jurista quiteño es aquel en el cual Rodríguez de Quiroga intenta demostrar la ilegitimidad de las abdicaciones de los Borbones, analizando la constitución histórica de la monarquía española:

no hay apariencia de que sea patrimonial o heril un Reino donde su forma esencial es administrativa, y contrapesa la autoridad con poderes que sujetan a la suprema dentro de ciertos y circunscritos términos. Tal es y ha sido la España. El Rey con los ricos hombres y los diputados de los pueblos ha dictado las leyes, ha impuesto los subsidios y ha provisto a todo lo que concierne a los intereses del Estado y a la salud pública. Jefe y soberano de una Nación libre y generosa, no ha sido su voluntad la regla de la conducta política en el orden y

---

<sup>4</sup> Sobre este punto véase, Giuseppe BOTTÀ, «Il modello americano», Vittorio Ivo COMPARATO (ed.), *Modelli nella storia del pensiero politico*, Florencia, Olschki, 1989, vol. II, pp. 67-73.

<sup>5</sup> Durante la crisis monárquica, en Quito se formaron dos juntas gubernativas. La primera, establecida el 10 de Agosto de 1809, duró sólo dos meses, mientras que la segunda fue constituida en septiembre del año siguiente y duró hasta mayo de 1812.

gobierno de la Monarquía; sujeto por las leyes fundamentales del Reino a los consejos, a los nobles o grandes y a las cortes que representaban los derechos de los pueblos, ha sido una constitución sabia, reglada y prudente que nada ha tenido que desear del celebrado gobierno de la Gran Bretaña, donde de diverso modo es repartida la autoridad suprema en el Rey, en el orden de los nobles y en el pueblo o sus representantes. Que los abusos de la administración ministerial y favorita hayan inusitado las cortes y sofocado el influjo de los consejos y deprimido a los grandes y beneméritos, como se queja la nación en sus papeles públicos y lo dice la soberana junta, atribuyendo a las presentes desgracias del Estado al poder arbitrario con que se ha regido, no por eso se ha extinguido ni variado esencialmente su forma constitucional. Los accidentes no mudan la naturaleza de las cosas, y éstas subsisten las mismas, sean las que fueren las contingencias o sucesos precarios que las turben<sup>6</sup>.

En este documento, Rodríguez de Quiroga afirma que la Monarquía española es por tradición un Estado mixto, por dos razones. Primero, porque el rey está sujeto a las leyes fundamentales del reino, que en gran parte limitan su poder. Segundo, porque la soberanía (el poder de dictar leyes, de imponer subsidios y de proveer a todo lo que concierne a los intereses del Estado y a la salud pública) ha sido tradicionalmente compartida entre el rey, los consejos de los nobles y las cortes que representan las ciudades. Tenemos aquí una clara definición de la monarquía española como gobierno mixto en el sentido clásico del término, o sea de un conjunto equilibrado formado por el uno, los pocos y los muchos. Este dato tiene una importancia extrema, ya que se declara que la Monarquía española es un gobierno mixto que se concretiza en tres Estados —rey, nobles y ciudades—, como el inglés estaba constituido por rey, nobles y comunes. La relevancia de esa declaración está en el hecho de que por primera vez un documento define el régimen español como una «república» en su sentido clásico, o sea como un equilibrio de los tres poderes. Dada la fuerza del constitucionalismo histórico en la península durante la primera fase de la crisis monárquica, sería oportuno averiguar, a través de una investigación más profunda, si en la tratadística española de los siglos XVI y XVII hay más referencias a la naturaleza mixta de la monarquía. A primera vista, parece que el elogio del gobierno mixto se había especialmente utilizado como instrumento teórico y genérico para limitar el poder del monarca; es decir, nunca se había especificado que la naturaleza mixta del gobierno español consistía en una repartición y división de la autoridad entre rey, nobles y representantes de las ciudades<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Manuel RODRÍGUEZ DE QUIROGA, «Alegato de Quiroga presentado en el primer juicio iniciado contra los próceres en febrero de 1809», *Memorias de la Academia Ecuatoriana correspondiente a la Real Española*, num. extraordinario, Quito, 1922, pp. 62-100.

<sup>7</sup> Sobre este punto, o sea a propósito de las consideraciones de algunos pensadores políticos españoles del XVII sobre la forma de gobierno mixto, véase José Antonio MARAVALL, *La philosophie politique espagnole au XVII<sup>e</sup> siècle dans ses rapports avec l'esprit de la contre-réforme*,

Además, sería muy interesante averiguar si en el continente hispanoamericano, durante los años de la crisis política, otros pensadores o juristas hayan definido la monarquía española como un gobierno mixto. En efecto, si nos preguntamos por qué precisamente en aquel momento histórico hubo la exigencia —no sólo por parte americana sino también por parte española<sup>8</sup>— de demostrar y confirmar la naturaleza mixta de la monarquía hispánica, nos damos cuenta de la extrema relevancia del contexto general. El objetivo de la declaración de Rodríguez de Quiroga no era tanto ofrecer una teoría sobre la división de los poderes, sino más bien exaltar el equilibrio tradicional de los tres estados, advertir que la ruptura de ese equilibrio podía significar la caída en un caos oscuro y sin salida<sup>9</sup>.

---

Paris, J. Vrin, 1955, pp. 137-141. Entre los autores citados por Maravall, sólo el padre Juan de Santa Maria intenta dar una definición del gobierno mixto: según el autor la naturaleza mixta del gobierno español deriva de la combinación y del equilibrio entre monarquía y aristocracia; ésta actúa a través de un consejo, cuyas decisiones son obligatorias y no sólo consultivas. En su comentario, Maravall afirma que la mayoría de los escritores españoles del siglo XVII consideraban este consejo como un órgano esencial a la estructura interna de la monarquía y no como un elemento de gobierno mixto o combinado. A la luz de los acontecimientos en la América española, nos parece que esta interpretación pueda ser criticada. Sin embargo, una investigación más profunda de la literatura jurídica y política de la España del XVI y XVII podría ofrecer aportes significativos para un mejor análisis del tema.

<sup>8</sup> A este respecto, hay que señalar la obra de Francisco MARTÍNEZ MARINA, el cual en su *Ensayo histórico sobre la antigua legislación y principales Cuerpos legales de León y Castilla* (1806) afirmaba que las Leyes Partidas de Alfonso el Sabio habían instituido un «gobierno monárquico mixto». Sobre este punto, véase David BRADING, *The First America. The Spanish Monarchy, Creole Patriots and the Liberal State. 1492-1867*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991, p. 541.

<sup>9</sup> A este propósito, es oportuno subrayar la fuerte similitud entre la definición de Estado mixto de Rodríguez de Quiroga («El Rey con los ricos hombres y los diputados de los pueblos ha dictado las leyes, ha impuesto los subsidios y ha provisto a todo lo que concierne a los intereses del Estado y a la salud pública») y la definición que el vizconde Falkland y sir John Colpeper —los dos consejeros de Carlos I que en 1642 redactaron la muy famosa *His Majesty's Answer to the Nineteen Propositions of Both Houses of Parliaments*— dieron en este documento de gobierno mixto: «En este reino las leyes son dictadas con el rey por una cámara de pares y una cámara del pueblo, detentores los tres de libero voto y de sus privilegios particulares». Eso demuestra que no sólo Quiroga tenía un conocimiento profundo del pensamiento político inglés —en su biblioteca particular había tanto las obras de Locke como las de Montesquieu (Ekkart KEEDING, *Das Zeitalter der Aufklärung in der Provinz Quito*, Köln-Wien, Böhlau Verlag, 1983, pp. 272-273)— sino que las afirmaciones sobre la naturaleza mixta de los dos regímenes fueron hechas en dos momentos muy particulares y, por algunos aspectos, muy similares: o sea al inicio de graves crisis de legitimidad que amenazaban la estabilidad del sistema político. Por lo tanto, es posible que las dos declaraciones hubieran sido utilizadas para los mismos objetivos: por un lado para exaltar el gobierno mixto y por el otro como amonestación contra su ruptura. A este propósito, como demuestra Pocock en su libro sobre la tradición republicana atlántica, se hace interesante evidenciar la fuerte influencia ejercida por el lenguaje de Polibio y de Maquiavelo sobre la teoría inglesa del gobierno mixto: el sistema funciona porque cada componente ofrece su virtud particular y, al mismo tiempo, lleva a las otras a bloquear sus propios vicios, alejando de esta manera la corrupción y el fin del sistema. John G.A. POCKOCK, *The Machiavellian Moment. Florentine Political Thought and the Atlantic Republican Tradition*, Princeton, Princeton University Press, 1975, pp. 628-631.

La desaparición del rey habría implicado una situación de «acefalía» y de anarquía para los territorios del imperio. La advertencia de Quiroga estaba dirigida, de modo particular, a la administración ministerial, cuyos abusos habían terminado por ahogar el papel de los nobles y de las Cortes, desnaturalizando la constitución histórica de la monarquía.

Después de haber declarado la tradicional naturaleza mixta de la monarquía española, Rodríguez de Quiroga analiza las relevantes consecuencias políticas que esa declaración implica para los territorios americanos. En efecto, siendo las Indias parte de la Corona de Castilla, a éstas se extienden automáticamente sus derechos y privilegios, y por tanto también la naturaleza mixta de su gobierno:

unidas las Indias a la corona de León y Castilla, entraron en el goce de sus mismos fueros, exenciones y prerrogativas, y como dice el Sr. Solórzano en el capítulo II, libro 1° de su Política Indiana, n°18, fundando el título de la adquisición: los mismos indios se allanaron voluntariamente en querer tener y reconocer por reyes y dueños soberanos absolutos suyos a los de España y de ello hicieron repetidos genuinados y jurídicos autos en varios tiempos, y en esa voluntad han preservado y preservarán constantes. De lo cual se sigue la indispensable y legítima consecuencia, que cuando falte este voluntario allanamiento, no puede disponerse de ellas contra su formal y expreso consentimiento. [...] No puede enajenarse una parte de un reino si esta no consiente; la razón es porque se juzga y se supone, racionalmente, que los que se han asociado a una Metrópoli, o a un reino, eligieron la forma o el modo de aquel imperio, y, de consiguiente, mudadas las circunstancias no se les puede sujetar a otro extraño, porque empeoraría la condición de la parte enajenada. Aquí interviene un pacto, entre la Metrópoli y la colonia, de protección, amparo y defensa. Los que se agregaron al Imperio, estipularon para sí una defensa de parte del todo, sin permitirle la facultad de enajenarlos; luego aquél no puede enajenar la colonia contra su voluntad y arbitrio<sup>10</sup>.

El carácter mixto de la Monarquía española implicaba la participación de los territorios del imperio en las decisiones sobre el destino de la misma Monarquía, ya que no constituían parte del patrimonio personal del rey sino de la Corona. Las abdicaciones, para ser legítimas, habrían por tanto requerido el consentimiento de los territorios americanos. Su ilegitimidad ofreció a los criollos la posibilidad de organizarse políticamente para mantener aquella tradicional constitución mixta aún en ausencia del rey.

El documento de Rodríguez de Quiroga arriba citado demuestra claramente que en la Audiencia de Quito las reformas de los Borbones no lograron imponer el concepto de soberanía monista del absolutismo europeo y que, al contrario, el antiguo concepto de soberanía mixta o compartida era todavía muy difundido. Si

---

<sup>10</sup> RODRÍGUEZ DE QUIROGA [6], pp. 81-82.

el poder supremo era compartido, la desaparición de uno de los dos contrayentes implicaba automáticamente la «retroversión» de la soberanía en el reino. En efecto, las juntas españolas y americanas de 1808-10 fundaban su legitimidad no sólo en una tradición de autonomismo, sino también en una fuerte base doctrinal de matriz escolástica. La influencia de la neoescolástica española, y especialmente de Suárez, en la cultura política hispanoamericana se ha demostrado ampliamente<sup>11</sup>. Lo que aquí cabe subrayar es que estudios recientes han evidenciado que el lenguaje político utilizado por las juntas americanas no fue totalmente neoescolástico, sino que fue enriquecido y reelaborado por la influencia de otros autores y de nuevas doctrinas filosóficas. Entre éstas, hay que subrayar la importancia del jusnaturalismo. En efecto, los jesuitas, durante la primera mitad del siglo XVIII, habían realizado una operación cultural fundamental: habían reelaborado los principios de la neoescolástica a través del jusnaturalismo holandés del XVII y también a través de Montesquieu. El resultado fue un refuerzo de las doctrinas antidespóticas y antiabsolutistas. A este propósito, cabe señalar que las obras de Grocio, Pufendorf y otros jusnaturalistas tuvieron una amplia difusión en España durante la segunda mitad del siglo XVIII, cuando, bajo el reinado de Carlos III, se reformó el sistema universitario. En este período se instituyó la primera cátedra de Derecho Natural y de Gentes en los Reales Estudios de San Isidro, que fue otorgada a Joaquín Marín y Mendoza<sup>12</sup>. Sin embargo, el proceso de asimilación de parte del jusnaturalismo protestante no implicó una ruptura con el pasado; es más, sus principios fueron adaptados a la doctrina católica. En efecto, uno de los puntos de mayor interés de la nueva doctrina fue el contractualismo, o sea la referencia a aquella teoría según la cual el poder político deriva de un pacto establecido entre la sociedad civil y los gobernantes. La influencia del jusnaturalismo llegó también a los territorios americanos, sobre todo a través de la traducción de la obra de Pufendorf por Jean Barbeyrac<sup>13</sup>. En realidad y a pesar de la censura, sabemos que las obras de Grocio y Pufendorf circulaban en América ya desde el final del siglo XVII, como demuestra la misma afirmación de Rodríguez de Quiroga: «las obras de Pufendorf fueron publicadas en latín en 1672, juntas a las de Grocio»<sup>14</sup>. De todas formas, la importancia del jusnaturalismo y de Pufendorf está en el hecho de que su influencia introdujo novedades muy importantes respecto a la teoría de la «retroversión de la soberanía». Como ha subrayado Anni-

---

<sup>11</sup> Véase sobre todo el libro de Carlos STOETZER, *El pensamiento político en la América española durante el periodo de la emancipación (1789-1825)*, 2 vols. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1966.

<sup>12</sup> Simonetta SCANDELLARI, «L'importanza di Pufendorf e dell'insegnamento del diritto naturale nei progetti di riforma degli studi giuridici nella Spagna di Carlo III», Vanda FIORILLO (ed.), *Samuel Pufendorf, filosofo del diritto e della politica*, Nápoles, La Città del Sole, 1996, pp. 225-250.

<sup>13</sup> Barón de PUFENDORF, *De Jure Naturae et Gentium*, traducción francés por Juan Barbeyrac, Amsterdam, 1712.

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ DE QUIROGA [6]

no<sup>15</sup>, el lenguaje de los jusnaturalistas hizo operativa una doctrina puramente metafísica. En efecto, Pufendorf afirmaba que, durante la ausencia de la familia real, la soberanía volvía al pueblo, que puede ejercerla directamente o a través de comisionados. Con respecto a la doctrina neoescolástica hay por tanto un gran avance, ya que ésta no preveía que el pueblo pudiese ejercer directamente la soberanía: roto el pacto, era necesario establecer un nuevo contrato y nombrar un nuevo rey. A este propósito cabe subrayar que no sólo las teorías jusnaturalistas, sino el mismo ejemplo de la revolución holandesa<sup>16</sup> tuvieron una gran influencia sobre la «retroversión de la soberanía», porque permitieron a los criollos identificar el «pueblo» de los teólogos españoles, una entidad abstracta y teórica, con algo concreto, o sea las ciudades, las juntas y los municipios.

Existe por tanto un vínculo muy estrecho entre el concepto de Estado mixto y las doctrinas neoescolástica y jusnaturalista. Como hemos intentado de demostrar, tanto la neoescolástica como el jusnaturalismo contribuyeron a consolidar en los dos lados del Atlántico la idea de soberanía compartida. No obstante, al estallar la crisis de la Monarquía, tanto los peninsulares como los americanos se encontraron frente a un grave problema: si la soberanía era compartida ¿qué instituciones debían reasumir la autoridad en ausencia del rey? Fue precisamente en aquel momento que las teorías del Estado mixto y el concepto clásico de república tomaron vigor; había necesidad de explicar qué cuerpos habían tradicionalmente compartido la soberanía con el rey y qué instituciones entonces tenían la legitimidad para ejercerla en su ausencia (las Cortes, los nobles, las juntas, las ciudades, los municipios). Era por tanto necesario identificar quiénes eran los «pocos» y los «muchos» de la tradición republicana.

La influencia de las teorías del gobierno mixto en los territorios de la monarquía no se debe sólo a la neoescolástica o al jusnaturalismo, sino también a autores más modernos. En efecto, el concepto de república o gobierno mixto, teorizado por Polibio y reformulado por los escritores políticos florentinos del siglo

---

<sup>15</sup> Antonio ANNINO, «Soberanías en lucha», Antonio ANNINO, Luis CASTRO LEIVA, François-Xavier GUERRA (coords.), *De los Imperios a las Naciones*, Zaragoza, Ibercaja, 1994, pp. 229-253.

<sup>16</sup> El modelo político holandés y los mismos acontecimientos de la revolución de las Provincias Unidas tuvieron una importante influencia en los territorios italianos de la corona y, a través de esos, en los americanos. Sobre la influencia del modelo político holandés en Italia, véase: Salvo MASTELLONE, «Holland as a political model in Italy in the Seventeenth Century», *Bijdragen en Medelingen betreffende de Geschiedenis der Nederlanden*, n. 98, 1983, pp. 568-582; Vittorio CONTI, «Il modello politico olandese in Italia durante la prima metà del seicento», *COMPARATO* [4], pp. 145-162. En lo que concierne a la América hispánica, es importante señalar que, entre las obras confiscadas a Manuel Rodríguez de Quiroga, había también una obra titulada *Historia de las Provincias Unidas*. Isaac BARRERA, «Los papeles de un prócer. Documentos relacionados con el prócer José Manuel Rodríguez de Quiroga», *Boletín de la Academia Nacional de Historia*, n.77, Quito, 1951, pp. 108-119.

XVI<sup>17</sup>, sufrió una profunda evolución en Europa entre los siglos XVII y XVIII. La república se había destacado de las formas históricas del pasado transformándose en un ideal capaz de vivir al interior de una monarquía, como la inglesa<sup>18</sup>. El interés para las antiguas repúblicas durante el siglo XVIII no debe necesariamente interpretarse como testimonio de un régimen político diferente (república o monarquía). Como el mismo Hobbes había ido señalando, de las experiencias de las antiguas repúblicas se podía sacar una lección subversiva: a través de la lectura de esos libros «los hombres han aprendido a matar sus reyes, que se ha tenido la sagacidad de llamar previamente tiranos»<sup>19</sup>. Por lo tanto, en los escritores franceses de la primera mitad del siglo XVIII, la admiración de las antiguas repúblicas asumía los caracteres de una fuerte crítica al poder absoluto del rey. Dada la difusión de las obras de estos mismos autores —como Fénélon, Rollin, Goguet— en las bibliotecas públicas y privadas de Quito, se desprende que el concepto de república ejercía una fuerte influencia sobre la cultura política quiteña entre el final del siglo XVIII y el principio del XIX. Lo que estos escritores más exaltaban de la experiencia de las antiguas repúblicas —de Esparta más que de Atenas— era la forma de gobierno mixto, que garantizaba el equilibrio de los poderes. Este concepto fue retomado algunos años más tarde por Mably, otro de los autores preferidos de Rodríguez de Quiroga<sup>20</sup>: exaltó el «*gouvernement mixte*» de Esparta y de Roma para que sirviera de orientación para los políticos de su tiempo. Solicitaba una división de la soberanía que contemplase una clara distinción entre poder legislativo, ejecutivo y judicial. Por lo tanto, Mably atribuía una fuerte actualidad a los modelos republicanos antiguos, que hacían de modelos antidespóticos<sup>21</sup>.

---

<sup>17</sup> Muy vinculado a la *polis* o república aristotélica, el gobierno mixto polibiano respondía al grave problema de la coexistencia entre un valor universal, o sea la comunidad política, connaturalizada al hombre, y la realidad particular y caducidad del tiempo. El modelo escapaba a la «fortuna», porque constituía una mezcla o un conjunto equilibrado de las tres formas de gobierno del uno, de los pocos y de los muchos, en el cual la corrupción de un elemento era frenada por las virtudes de los otros. Los escritores florentinos del siglo XVI retomaron el concepto, precisando y acentuando el papel de las varias componentes, sobre todo de los muchos por Maquiavelo y de los pocos por Gucciardini. Sobre la evolución del concepto de república o de gobierno mixto, véase POCOCK [9].

<sup>18</sup> Sobre la transformación del concepto de república en la Inglaterra del XVII, véase Franco VENTURI, *Utopia e riforma nell'illuminismo*, Turin, Einaudi, 1970, pp. 60-87.

<sup>19</sup> Thomas Hobbes, *Leviathan* [1651], parte II, cap. XXIX, cit. por Luciano GUERCI, *Libertà degli antichi e dei moderni. Sparta, Atene e i «philosophes» nella Francia del Settecento*, Nápoles, Guida Ed., 1979, p. 15.

<sup>20</sup> Quiroga poseía en su biblioteca la obra completa de Mably. KEEDING [9], pp. 227, 274-275.

<sup>21</sup> Las obras de Mably que tratan de las antiguas repúblicas son especialmente *Des droits et des devoirs du citoyen* (1758), *Entretiens de Phocion* (1763), *Observations sur l'histoire de la Grèce* (1766).

## 2. LA REPÚBLICA CONFEDERAL

Como hemos visto, en la primera fase de la crisis monárquica las teorías del Estado mixto fueron utilizadas por los americanos para legitimar la creación de juntas autónomas. Demostrando que la Monarquía española había sido tradicionalmente un Estado mixto, en primer lugar se negaba la legalidad de las abdicaciones, realizadas sin el consentimiento de los territorios del imperio, y en segundo lugar se daba legitimidad política a las juntas gubernativas que detentaban la soberanía durante la ausencia del rey. A este nivel, queda una cuestión por resolver. Rodríguez de Quiroga, en su definición sobre la naturaleza de la Monarquía, afirma que el poder supremo era tradicionalmente compartido por el rey, los nobles (o los ricos hombres) y los diputados de los pueblos (que llama también Cortes). Ahora, dada la ausencia de órganos representativos en los territorios americanos, ¿cuáles eran los cuerpos que tradicionalmente habían compartido la soberanía con el monarca y que por tanto estaban legitimados para gobernar en su ausencia? Es, decir, ¿quiénes eran concretamente los nobles o los ricos hombres y los diputados de los pueblos?

Al principio de este ensayo, hemos fundado la existencia de una soberanía mixta por los territorios americanos en el mecanismo de la venta de los cargos, que favoreció un fuerte autonomismo criollo. Pero, para comprender cómo funcionaba concretamente el Estado mixto, es necesario averiguar qué instituciones hacían de «cuerpos intermedios», o sea tenían la función de limitar el poder del monarca. Según la experiencia constitucionalista europea, estos cuerpos nacieron como órganos judiciales para controlar la conformidad de las decisiones del soberano a las leyes fundamentales del reino (la monarquía limitada de origen medieval) y acabaron por desarrollar importantes funciones legislativas que limitaban y controlaban la acción del monarca<sup>22</sup>. Eran directa expresión de la sociedad y, además de sancionar la ley de impuestos, ejercían un fuerte control legislativo a través de la regulación y del registro de los edictos regios. En los territorios americanos, la ausencia de asambleas representativas y el papel fundamental jugado por las ciudades en la estructuración y organización del territorio nos llevan a identificar a los municipios con los cuerpos intermedios de la tradición hispanoamericana. Veamos por qué. En primer lugar, porque, desde la conquista,

---

<sup>22</sup> La doctrina de los cuerpos intermedios era el resultado del desarrollo de aquellas teorías de origen medieval que hacían referencia al concepto de monarquía limitada y que, a partir de finales del siglo XVI, llevaron a la noción de Estado o gobierno mixto. A pesar de que el mismo término de «cuerpos intermedios» sea bastante indefinido, y por esto sujeto a muchas interpretaciones, al final del siglo XVI fueron identificados por un calvinista francés, Bèze, en los Estados Generales, en las autonomías de las ciudades y de las provincias, en los parlamentos, los únicos órganos que, según el jurista francés, podían rebelarse contra el soberano en nombre de la sociedad. Théodore de Bèze (1519-1605), *Du droit de magistrats sur leurs sujets* (1574), cit. por Nicola MATTEUCCI, *Organizzazione del potere e libertà. Storia del costituzionalismo moderno*, Túrín, UTET, 1988, p. 29.

al municipio hispanoamericano se le reconocieron amplios poderes jurisdiccionales sobre el territorio<sup>23</sup>. El cabildo ejercía estos poderes a través de los alcaldes ordinarios, dos jueces que tenían la jurisdicción ordinaria de primera instancia sobre el distrito municipal, incluso sobre los pueblos del área rural, y de los regidores que ejercían varias funciones para regular la vida de la ciudad y, de manera especial, la economía. El ejercicio de la así llamada *police générale* constituye otro elemento que hace los municipios hispanoamericanos semejantes a algunos cuerpos intermedios de la tradición europea. En efecto, también los parlamentos franceses ejercían estas funciones de «policía», que no consistían sólo en funciones administrativas, sino también en algunas funciones legislativas: tenían la facultad de promulgar reglamentos sobre varias materias, como la administración de justicia, el abastecimiento de la ciudad, la disciplina de ferias y mercados, del comercio y de las corporaciones, de la agricultura, de la educación, la reglamentación de los lugares públicos y en general del orden público y la moralidad. Estos poderes contribuyeron a consolidar la imagen de los cabildos como verdaderos contrapesos al poder del monarca, ya que, a través de estos reglamentos, podían modificar la legislación regia.

Además de los amplios poderes jurisdiccionales, el segundo factor que nos permite identificar los cuerpos intermedios hispanoamericanos con los municipios es la naturaleza hereditaria y electiva de sus cargos. En efecto, estas características, como afirmaba Montesquieu, hacían del cabildo un órgano completamente independiente del poder monárquico<sup>24</sup>. Finalmente, la tercera característica que nos permite parangonar los cabildos a los cuerpos intermedios europeos se remonta al concepto de representación virtual del territorio. Esto porque las ciudades en Hispanoamérica constituían los únicos sujetos que gozaban del principio de representación frente al rey. Este derecho derivaba de las *Sietes Partidas* de Alfonso «El Sabio», las cuales reconocieron a las ciudades la facultad de nombrar uno o más procuradores para reunirse en juntas y decidir sobre el bien común. Se trataba de asambleas de nobles, eclesiásticos o ligas de ciudades que aparecieron por primera vez en España durante el alto medioevo<sup>25</sup>. Aunque hay

---

<sup>23</sup> En efecto, las autoridades coloniales atribuyeron a las ciudades americanas las mismas características del sistema municipal español, como se había ido estructurando a partir del siglo XII. Al final del siglo XV, todas las ciudades peninsulares gozaban de personalidad comunal, del respectivo sistema de gobierno y del ámbito territorial sobre el cual ejercían su 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», GARCÍA-GALLO, *Los orígenes españoles de las instituciones americanas. Estudio de derecho indiano*, Madrid, Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, 1987, pp. 1005-1023.

<sup>24</sup> Sobre la exigencia de autonomía de la *justice*, véase MONTESQUIEU, *Esprit des lois* (lib. 11, cap. 6), Roger CAILLOIS, *Oeuvres complètes*, Paris, Gallimard, 1949.

<sup>25</sup> La primera junta que se formó en la península fue la de Obanos (Pamplona), en 1194. Alfonso GARCÍA-GALLO, *Manual de Historia y del Derecho Español*, Madrid, Rodríguez, 1959, vol. I, p. 774.

todavía que demostrar cuántas veces ese derecho fue practicado en los territorios americanos, lo que cabe aquí subrayar es que, en el Antiguo Régimen, la validez de estos derechos no dependía sólo de la práctica, sino también de su permanencia en la memoria colectiva, como han demostrado los hechos de 1789<sup>26</sup>. Además, la misma *Recopilación de las Leyes de Indias* de 1680 reconfirmó el derecho a la representación ciudadana por medio de las juntas. En efecto, se recogieron en la *Recopilación*, y por tanto se transformaron automáticamente en disposiciones generales, los dos decretos que habían concedido a las ciudades de México y de Cuzco, en 1530 y en 1540 respectivamente, el derecho de representación del reino frente al rey, por medio del municipio o de la junta de procuradores<sup>27</sup>. La mayoría de las juntas autónomas de 1809-10, como la de Quito, fundaron su legitimidad precisamente en este antiguo derecho de la madre patria. Afirma a este propósito Rodríguez de Quiroga, defendiéndose de las acusaciones de 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»<sup>28</sup>. El problema, como ha subrayado Guerra<sup>29</sup>, era individualizar las ciudades americanas que tenían el derecho de representación frente al rey. En efecto, la evolución territorial y administrativa de las colonias había incrementado el número de las ciudades capitales, o sea de las que gozaban de este derecho. No sólo ellas, sino también las ciudades no capitales de virreinos o de

<sup>26</sup> En el caso de la Nueva España, un estudio sostiene que hasta 40 juntas se formaron durante el siglo XVII. Herbert Priestly, *Municipalidades coloniales españolas*, México, 1921, cit. por Antonio ANNINO, «Pratiche creole e liberalismo nella crisi dello spazio urbano coloniale. Il 29 Novembre 1812 a Città del Messico», *Quaderni Storici*, n. 69, dic. 1988, pp. 727-763.

<sup>27</sup> «Queremos y mandamos que esa dicha ciudad del Cuzco sea la más principal y primer voto de todas las otras ciudades y villas que hubiere en toda esa dicha provincia de la Nueva Castilla [llamada Perú], y que como tal principal y primer voto pueda hablar el ayuntamiento de esa dicha ciudad o el procurador o procuradores de ella en su nombre, de las cosas y casos que se ofrecieren entre esa dicha ciudad y las otras ciudades y villas de esa dicha provincia, antes y primero que ninguna de las otras ciudades y villas e vos sean guardadas cerca de ello todas las honras, preeminencias, prerrogativas e inmunidades que por razón de ello vos deven ser guardadas de todo bien y cumplidamente». «Real Cédula reconociendo a la ciudad del Cuzco como la principal y primer voto de las del Perú» (25/4/1540), *Recopilación de las Leyes de Indias*, lib. IV, cap. VIII, tit. IV.

<sup>28</sup> Manuel RODRÍGUEZ DE QUIROGA «Alegato presentado por el doctor don Manuel Rodríguez de 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», *Boletín del Archivo Nacional de Historia*, núms. 9-10, Quito, 1959, pp. 52-83.

<sup>29</sup> El problema de la representación se hizo también presente en la cuestión del derecho de elegir los diputados para la Junta Central española. Inicialmente, las ciudades legitimadas para nombrar sus representantes fueron las capitales de los virreinos y de las capitanías generales. Sucesivamente, las protestas de algunas ciudades excluidas del voto ampliaron este derecho también a otras ciudades. El caso más ejemplar es sin duda el del Río de la Plata, donde un decreto de Octubre de 1809 concedió el derecho de voto a todas las ciudades que tenían cabildo. François-Xavier GUERRA, *Modernidad e independencias. Ensayos sobre las revoluciones hispánicas*, Madrid, Mapfre, 1992, pp. 222-223.

capitanías generales lo reivindicaban. Los casos de Quito y Charcas son ejemplares a este respecto: aún dependiendo de las capitales virreinales de Santa Fe y de Buenos Aires, al estallar la crisis reivindicaron automáticamente el derecho de formar juntas representativas de las enteras audiencias<sup>30</sup>. De todas formas, lo que es importante señalar es que la cuestión de la representación constituyó una primera señal de la incipiente crisis de los espacios provinciales y de las jerarquías territoriales del sistema colonial.

Durante la primera fase de la crisis monárquica, los cuerpos intermedios hispanoamericanos, o sea los municipios o las así llamadas juntas de procuradores, se consideraron los legítimos depositarios de la soberanía en ausencia del rey. Se trata de los «diputados de los pueblos» de los cuales habla Rodríguez de Quiroga en su definición de la naturaleza mixta de la monarquía española. En Quito, la primera junta de 1809 fue formada por los representantes de los cinco barrios de la ciudad (Catedral, San Sebastián, San Roque, San Blas, Santa Bárbara, San Marcos) y por los representantes de los cabildos sujetos a la gobernación quiteña. Los diputados de los barrios corresponden a los notables de las juntas de procuradores de las *Siete Partidas*, que eran los miembros de la comunidad que gozaban de mayor prestigio social. En la mayoría de los casos formaban parte de la nobleza criolla, cuya calidad no dependía de criterios claramente definidos, sino del prestigio público de una persona o de una familia, el cual se fundaba en criterios de ascendencia, de prosperidad económica, en el ejercicio de altos cargos de la administración, las milicias o la iglesia, y en un modo ostentoso de vivir<sup>31</sup>. El modelo de representación ciudadana-territorial se utilizó nuevamente para la constitución de la segunda junta quiteña, la de 1810. Como el año anterior, sus miembros pertenecían a las familias con más prestigio; pero fueron elegidos por un número más alto de corporaciones respecto a la primera junta: además de los cinco barrios de la ciudad participaron en la elección el cabildo secular, el eclesiástico, el clero y la nobleza<sup>32</sup>.

---

<sup>30</sup> Una de las causas principales que llevaron los quiteños a establecer una junta autónoma en 1809 fue la decisión de la Junta Central Española de incluir la Audiencia en la representación del virreinato de Nueva Granada.

<sup>31</sup> Sobre el concepto de nobleza en la Audiencia de Quito, véase Christian BÜSCHGES, «Nobleza y estructura estamental entre concepto y realidad social. El caso de la ciudad de Quito y su región (1765-1810)», *Jahrbuch für Geschichte von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft Lateinamerikas*, n. 33, 1996, pp. 166-186. El autor afirma que, al final del siglo XVIII, se clasificaron como nobles aproximadamente 500 personas y que muchos pertenecían a la nobleza titulada, es decir habían comprado títulos de Castilla. En los otros casos, la misma audiencia decidía si una persona poseía el estatus de noble. Sin embargo, la historiografía sobre la nobleza hispanoamericana no ha logrado todavía esclarecer cuales fueron los criterios para acceder a la condición de noble, aunque se piensa que derivan de los antiguos usos y tradiciones de la madre patria.

<sup>32</sup> Archivo General de Indias, Quito, 276, «Acta preparatoria del establecimiento del segundo gobierno subversivo de Quito» (Quito, 19/9/1810), fols. 253 y v.

Este modelo de representación no aseguraba el apoyo de las otras ciudades. Esto fue muy evidente en el caso de la primera junta, cuando las otras ciudades de la Audiencia —especialmente Guayaquil y Cuenca— se opusieron a la soberanía quiteña, determinando así el fracaso del gobierno autónomo. Dada la ausencia del rey y la consiguiente pérdida de legitimidad por parte de las autoridades coloniales, la jerarquía territorial del orden colonial se había definitivamente roto. Cada ciudad tenía por tanto el derecho de ejercer su poder sobre el territorio de su distrito y de elegir si reconocer la supremacía de la capital y someterse a su autoridad<sup>33</sup>. Por esto los quiteños habían invitado a las otras ciudades de la Audiencia a elegir su propio representante a las dos juntas. Sin embargo, esta solución no resolvió la cuestión, porque en los dos casos la supremacía de la representación quiteña era evidente. La oposición de las otras ciudades a la junta no debe pues considerarse como una subordinación a la autoridad colonial, sino como un rechazo a reconocer la supremacía de la capital sobre territorios que pertenecían al dominio de otros grupos sociales.

Para resolver el problema de la anarquía y la amenaza de disolución territorial, la segunda junta quiteña decidió convocar un congreso, formado por los representantes de las ciudades<sup>34</sup>, y la elaboración de una suerte de constitución. El resultado fue la redacción de un pacto, el *Pacto solemne de sociedad y unión entre las Provincias que forman el Estado de Quito*, que fue promulgado el 15 de febrero de 1812. Como se desprende del título del documento, el nuevo Estado nacía del acuerdo de las provincias; su fundamento no era cultural, sino político, ya que se basaba en la unión de voluntades de cuerpos territoriales distintos. A pesar de un lenguaje aparentemente radical y moderno —especialmente cuando se habla de «Pueblo Soberano del Estado de Quito»—, la introducción del pacto se remonta a la doctrina de retroversión de la soberanía. Esta se encuentra en el pueblo no por su voluntad, sino por las «disposiciones de la Providencia Divina» —ya que la soberanía deriva directamente de Dios— y por el «orden de los acontecimientos humanos» — porque es el resultado inevitable de la «acefalía» determinada por la cautividad del rey. Por lo tanto, la legitimidad del pacto no surge de la voluntad del pueblo o del consentimiento racional de los ciudadanos, sino del pasado, de la tradición y de la voluntad de Dios. En este sentido, la nueva

---

<sup>33</sup> La cuestión no resuelta de la representación paritaria entre España y América se reprodujo aún a nivel local: ¿cuáles eran los sujetos legitimados a instituir propias juntas? A este respecto, el caso neogranadino es ejemplar. Allí, durante el verano de 1810 se formaron numerosas juntas que no reconocieron la supremacía de Santa Fé. Es más, la junta de la capital se estableció después de que varias ciudades (Cartagena, Cali, Pamplona, Socorro, Monpox) hubiesen instituido sus propios gobiernos autónomos. Javier OCAMPO LÓPEZ: «El proceso político, militar y social de la independencia», *Nueva Historia de Colombia*, Bogotá, Planeta Colombiana Editorial, 1989, vol. II, pp. 9-64.

<sup>34</sup> En realidad, en el congreso constituyente participaron sólo los representantes de las ciudades que pertenecían a la gobernación de Quito, es decir Ibarra, Otavalo, Latacunga, Ambato, Riobamba, Alausí y Guaranda. Las otras ciudades de la Audiencia, y sobre todo Cuenca y Guayaquil, no aceptaron participar y siguieron luchando contra el gobierno quiteño.

carta no puede considerarse una constitución moderna<sup>35</sup>. El principal objetivo de los constituyentes no era la fundación de un nuevo cuerpo soberano independiente de la Monarquía española, sino un acuerdo entre cuerpos soberanos —las provincias— para preservar los intereses comunes.

El análisis de este documento nos parece muy interesante, porque demuestra la evolución del concepto de Estado o gobierno mixto en los territorios americanos durante la crisis del imperio. Partiendo de las teorías más tradicionales sobre el Estado mixto, según las cuales el monarca comparte la soberanía con las instituciones representativas de los reinos, la fragmentación territorial provocada por la crisis obliga a los quiteños a configurar una especie de república confederal al interior de la monarquía. A pesar de la no aplicación del pacto —las tropas realistas entraron a Quito en mayo de 1812—, el proyecto es muy importante porque nos demuestra la influencia del concepto de república en su sentido clásico y nos ofrece algunos elementos para comprender los escenarios políticos posteriores. Veamos entonces qué significa república confederal al interior de la monarquía. Por lo que concierne a la relación con la Monarquía española, muchos han visto en el artículo 2 del *Pacto* la voluntad de construir un Estado independiente<sup>36</sup>. Pero esta interpretación contradice el artículo 5, el cual reconoce como monarca del nuevo Estado al rey español<sup>37</sup>. En realidad, el término «independencia» del segundo artículo no hace referencia al imperio, sino a los otros territorios americanos, y de manera particular al Perú y la Nueva Granada, los virreinos a los que la Audiencia había estado sujeta. En efecto, otro de los motivos que había llevado a los quiteños a formar las juntas era la voluntad de separarse definitivamente de la influencia de Lima y Santa Fé y crear un gobierno autónomo. La subordinación a estos dos centros no sólo había provocado la pérdida de numerosos territorios, que habían pasado bajo la jurisdicción de los dos virreinos, sino que ade-

---

<sup>35</sup> La verdadera novedad de la constitución quiteña está en el hecho de que se trata del primer reglamento escrito que regula el funcionamiento de los órganos de gobierno, el cual no deriva de un poder exterior a la comunidad política. Con «constitución moderna», hacemos referencia al significado que el término «constitución» adquiere después de las revoluciones del final del siglo XVIII, o sea del acta fundamental que tiene la función de limitar el ejercicio de los poderes públicos para garantizar la supremacía de las leyes sobre las voluntades de los detentadores de esos poderes, y también los derechos y las libertades fundamentales de los ciudadanos. En este sentido, el pacto no puede considerarse una constitución moderna, ya que no contiene la declaración de derechos, ni el control de constitucionalidad de las leyes.

<sup>36</sup> «Este Estado de Quito es y será independiente de otro Estado y Gobierno en cuanto a su administración y economía interior reservándola a la disposición y acuerdo del Congreso General todo lo que tiene trascendencia al interés público de toda la América, o de los Estados de ella que quieran confederarse».

<sup>37</sup> «En prueba de su antiguo amor, y fidelidad constante a las personas de sus pasados Reyes; protesta este Estado que reconoce y reconocerá por su Monarca al señor don Fernando Séptimo, siempre que libre de la dominación francesa, y seguro de cualquier influjo de amistad, o parentesco con el Tirano de la Europa pueda reinar, sin perjuicio de esta Constitución».

más erosionó la centralidad política y económica de la capital<sup>38</sup>. Con la creación del gobierno autónomo y la declaración de independencia, Quito intentaba readquirir su control y supremacía sobre la Audiencia.

Por lo tanto, los dos artículos no resultan contradictorios si interpretamos el término «independencia» en el contexto de la crisis y de sus consecuencias<sup>39</sup>. Además, resultará más fácil comprender por qué por un lado se declara que la forma de gobierno «es y será siempre popular y representativa» (art. 3), y por el otro se acepta Fernando VII como legítimo soberano. En efecto, lo que los quiteños intentan construir es una república en su sentido clásico, o sea un gobierno formado por las tres componentes del uno, los pocos y los muchos. Veamos entonces qué características nos inducen a considerar la forma de gobierno delineada en el *Pacto* como republicana o mixta. En primer lugar, el hecho de que se instituye un verdadero régimen de asamblea, según el modelo de las antiguas repúblicas. El órgano principal es en efecto el Congreso Supremo, elegido popularmente, que además de controlar y vigilar la aplicación de la carta y salvaguardar los derechos del pueblo, nombra también los titulares del poder legislativo, ejecutivo y judicial. Esta asamblea constituía lo que, en el lenguaje clásico, se indicaba con los «muchos» y calcaba los Grandes Consejos o los Mayores Consejos de la experiencia de las ciudades-estado italianas, los cuales funcionaban como órganos de distribución de todas las magistraturas o cargos del Estado<sup>40</sup>. Las otras componentes del gobierno mixto, el «uno» y los «pocos», ejercían respectivamente el poder ejecutivo y el legislativo-judicial. Un presidente con el auxilio de tres asis-

---

<sup>38</sup> En realidad, la desarticulación política de la Audiencia durante el siglo XVIII se debe a la crisis económica del área andina y a las nuevas políticas de los Borbones. Sobre el declive económico de la Sierra, véase: Robson TYRER, *Historia demográfica y económica de la Audiencia de Quito: población indígena e industria textil, 1600-1800*, Quito, Banco Central del Ecuador, 1988; Carlos MARCHÁN ROMERO, «Economía y sociedad durante el siglo XVIII», *Cultura*, n. 24, Quito, 1986. Sobre los efectos de las nuevas orientaciones económicas de los Borbones, véase John FISHER, «The Effects of *Comercio Libre* on the Economies of New Granada and Peru: a Comparison», John FISHER, Allan J. KUETHE e Anthony MCFARLANE (eds.), *Reform and Insurrection in Bourbon Peru and New Granada*, Londres-Baton Rouge, Louisiana State University Press, 1990, pp. 147-163.

<sup>39</sup> Como afirma Guerra, los gobiernos republicanos de esta primera época no se sitúan por oposición al régimen monárquico, sino con relación al vacío de poder provocado por la desaparición del rey y luego de la Junta Central. François-Xavier GUERRA, «La identidad republicana en la época de la independencia», Gonzalo SÁNCHEZ GÓMEZ (comp.), *Museo, memoria y nación*, Bogotá, Museo Nacional de Colombia, 2000, pp. 253-283.

<sup>40</sup> El papel preponderante de la componente de los muchos, respecto al uno y a los pocos, había sido señalado por Donato Giannotti en el siglo XVI. Según él, los elementos constitutivos del estado eran interdependientes, pero no de manera paritaria: para que el sistema funcionara y hubiera un control recíproco, uno de los elementos debía ser preponderante respecto a los otros. Dando un mayor énfasis al papel de los muchos, Giannotti ofreció una reelaboración importante del gobierno mixto, que anticipó buena parte del pensamiento constitucionalista inglés y norteamericano de los siglos XVII y XVIII. Sobre el papel de Giannotti, véase POCOCK [9], vol. I, pp. 546-555.

tentes y dos secretarios ejercía el primero, mientras que un Senado y una Corte de Justicia ejercían respectivamente el legislativo y el judicial. A este respecto, hay que subrayar que los quiteños no adoptaron un modelo rígido de separación de los poderes, sino un sistema de pesos y contrapesos: el ejecutivo participaba en el legislativo y el legislativo decidía sobre los impuestos. También en este caso parecería entonces que los autores del *Pacto* hayan sido influenciados por las versiones más modernas del gobierno mixto. En efecto, durante el siglo XVIII, este concepto se había articulado, gracias a Bolingbroke y Montesquieu, con el principio de separación de los poderes, contribuyendo a la distribución (a veces enlazada) de las diferentes funciones del estado entre sus varios órganos. El objetivo principal del *balanced government* no era la división de los poderes sino establecer un sistema de controles recíprocos que impidiese la superioridad de una de las tres componentes sobre las otras<sup>41</sup>.

A pesar de la influencia de las teorías del *balanced government*, hay sin embargo una diferencia profunda entre el modelo delineado en el *Pacto* y las versiones más modernas de república nacidas de las experiencias revolucionarias del final del XVIII. Mientras el concepto de representación política de éstas se fundaba en una idea de pueblo de tipo monista, los quiteños, y los hispanoamericanos en general, consideraban el pueblo no como un conjunto único, sino diferenciado en grupos tanto sociales como territoriales. En consecuencia, mientras que en los casos francés y norteamericano el principio de la separación de los poderes no se utilizó para dividir la soberanía, sino su ejercicio —dado que su titular era únicamente la asamblea o el congreso—, en el caso quiteño el mismo principio se utilizó más bien para dividir la soberanía y no sólo su ejercicio. Ésta quedaba dividida entre los cuerpos que formaban el nuevo Estado, o sea, como dice el mismo título de la carta, en las provincias, lo que explica por qué hemos definido la forma de gobierno delineada en el *Pacto* como una república confederal. En

---

<sup>41</sup> La exigencia fundamental del principio de la separación de los poderes no era de naturaleza institucional, sino ética: como ya Gucciardini había afirmado, la separación de las funciones era necesaria para evitar la corrupción de la virtud. El mismo Bolingbroke afirmaba que la separación de los poderes servía para eliminar las influencias recíprocas y que la independencia de los tres poderes no implicaba necesariamente una separación rígida entre las tres funciones. Por lo tanto, en el siglo XVIII, no había todavía una distinción clara entre el discurso sobre la función —que habría implicado la denuncia de abusos constitucionales— y sobre la virtud. Este tipo de lenguaje influenció el pensamiento de Montesquieu y, a través de éste, el de los «padres fundadores» norteamericanos, los cuales elaboraron una teoría de la representación múltiple, la cual tenía como objetivo fundamental el mantenimiento de la virtud republicana. El *mixed government* se transformó entonces en un *balanced government*, que, en un sistema de pesos y contrapesos, aseguraba el mantenimiento del orden político, evitando los peligros del despotismo y de la anarquía. Esta estructura realizaba el Estado mixto republicano de Harrington ya absorbido por algunos documentos jurídicos de las colonias norteamericanas, llamados *convenants*: La *balance*, el equilibrio, ya no se daba por diferentes clases sociales, sino por los órganos de gobierno. Sobre la transformación del gobierno mixto en gobierno balanceado, véase POCOCK [9], vol. II, pp. 874-876. Sobre la influencia de Harrington en las colonias norteamericanas, véase MATTEUCCI [22], pp. 161-162.

efecto, si analizamos detalladamente el *Pacto*, nos damos cuenta que los verdaderos depositarios de la soberanía eran las ciudades y no el Supremo Congreso. Esto era formado por los representantes de las ciudades, dos de Quito y uno de las otras ciudades (Ibarra, Riobamba, Otavalo, Latacunga, Ambato, Alausí y Guaranda)<sup>42</sup>. La naturaleza confederal de este modelo político está confirmada por el hecho de que cada ley tenía que ser aprobada unánimemente, o sea por la unanimidad de la provincias, dado que también el órgano legislativo era constituido por un representante de cada ciudad. A este respecto, cabe subrayar la gran influencia ejercida por el modelo holandés sobre los gobiernos autónomos hispanoamericanos. La semejanza con este modelo no está sólo en la forma confederal, sino también en el hecho de que los depositarios de la soberanía de las provincias eran las ciudades<sup>43</sup>. Contrariamente al caso norteamericano, donde los sujetos políticos fundamentales en el proceso revolucionario fueron las colonias, y sucesivamente los estados, en la América hispánica fueron las ciudades las que caracterizan y definen el territorio. El *Pacto* constituía un acuerdo entre cuerpos soberanos que, por su propia supervivencia, renunciaban a algunos poderes otorgados a una asamblea que ellos mismos elegían. Para Quito, la confederación fue por tanto un instrumento para mantener unido un territorio que se había ido fragmentando a causa de la crisis.

Como hemos intentado demostrar, la herencia republicana que los quiteños recogieron y desarrollaron no procedía tanto de los ejemplos de la época clásica, sino sobre todo de las experiencias de las ciudades-estado italianas y flamencas, de Holanda, Suiza e Inglaterra, o sea de una experiencia más directa y menos lejanas, de una raíz medieval y renacentista que se reactivó contra el absolutismo. Esto porque los mismos pensadores del XVIII que los quiteños leían fueron influenciados de los ejemplos de estas repúblicas más modernas. El análisis de estas experiencias no sólo resucitó la idea del gobierno mixto contra toda forma

---

<sup>42</sup> Véase el art. 12 del Pacto: « Cada Provincia no podrá elegir para el Congreso más de un Diputado, excepto la de Quito a quien le corresponde por esta Constitución el derecho de designar dos en atención a su población casi dupla de las demás Provincias en particular; pero podrán si quieren nombrar a más del Diputado un suplente para los casos de enfermedad o muerte de aquel».

<sup>43</sup> «Ciascuna provincia ha i suoi Stati proprij con superiorità separata, e dopo la *mutation* succeduta, gli Stati ritengono hora in luogo del Presidente la sovranità della propria loro Provincia; e si formano dell'ordine di pochi nobili più qualificati che vivono nella campagna, e dell'Ordine popolare delle Città, nelle quali consiste quasi tutti il governo attuale». Guido Bentivoglio, *Della guerra di Fiandra*, III parte, Colonia, 1639, p. 549, cit. por Salvo MASTELLONE, «Il modello politico olandese e la storiografia italiana nella prima metà del Seicento», Guido BENTIVOGLIO, *Relazione delle Province Unite* [1629], Florencia, Centro Editoriale Toscano, 1983, p. 19. En esta descripción del gobierno de las Provincias Unidas, Guido Bentivoglio, nuncio pontificio en Bruselas, y autor de varios tratados sobre la República Holandesa, subraya, además de la forma confederal del estado, el carácter típicamente ciudadano del orden político holandés. Sus obras se difundieron en la América hispánica también, ya que copias de su libro sobre la guerra de Flandes, traducido en francés, se encontraban en Quito en las bibliotecas de los franciscanos y en la de Mejía Lequerica, futuro representante de la *Audiencia* en las Cortes de Cádiz. KEEDING [9], p. 156 y p. 269.

de despotismo, sino que provocó las críticas de las repúblicas modernas, entre las cuales la más famosa es la de Montesquieu. El francés admiraba las repúblicas antiguas y afirmaba que en las modernas, como la veneciana y la holandesa, aquel equilibrio entre cuerpos constituidos (consejos, senados, etc.), que había hecho grandes las primeras, se había roto y que el poder se había restringido a un pequeño número de familias, degenerando en el despotismo<sup>44</sup>. Sin la dirección y protección de un monarca, continuaba Montesquieu, la vida de estas repúblicas se hacía siempre más difícil, porque resultaban vulnerables tanto a las ofensivas exteriores como a las sublevaciones populares. El problema podía resolverse sólo al interior de las monarquías, por medio de un compromiso entre las estructuras nobles, ciudadanas, judiciales y el soberano, como en el caso inglés. La evolución del concepto de república entre el siglo XVII y XVIII demuestra pues que un modelo político que hacía referencia al concepto de república o de gobierno mixto no estaba necesariamente en contradicción con la monarquía. Lo que los autores del *Pacto* querían construir era una forma de gobierno republicano, pero al interior de la monarquía, que habría garantizado una mayor autonomía y, al mismo tiempo, una mayor estabilidad.

En el caso de Quito hay otros elementos significativos que nos remiten a la tradición republicana: del nombramiento de «tribunos de la plebe» a la formación de milicias ciudadanas denominadas «falangistas». Los primeros intermediaban entre la junta autónoma y la población de los barrios de la ciudad: tenían la función de reclutar hombres para las milicias, de incitar la muchedumbre en los momentos necesarios y también de mantener el orden y limitar los tumultos. Los tribunos de Roma, como los éforos de Esparta, se volvieron un tema muy común en la literatura política de los siglos XVII y XVIII, especialmente en la de matriz protestante<sup>45</sup>. La función de estos magistrados no consistía sólo en limitar y controlar la acción del soberano, sino de compartir con él parte del poder supremo, según la tradición del gobierno mixto. Lamentablemente no hay muchas informaciones sobre las funciones ejercidas por los tribunos de la plebe en el caso quiteño, pero, de los pocos datos que tenemos, se desprende que desarrollaron el papel de verdaderos representantes de la comunidad, o sea de intermediarios entre los barrios y el gobierno autónomo. Respecto a las milicias urbanas, denominadas «falangistas» —con explícita referencia a la república romana—, hay que decir que también este elemento nos remite a la presencia de una ideología republicana. La formación de milicias compuestas por ciudadanos contribuía en efecto a reforzar la participación de los «muchos» a la cosa pública. La idea que la virtud militar fuese un complemento de la virtud política apareció con Aristó-

---

<sup>44</sup> MONTESQUIEU [24], Lib. VIII, cap. V.

<sup>45</sup> Por ejemplo, la función de estos magistrados constituye un punto importante en la teoría política de Altusius. Su papel consistía en representar la comunidad, elegir el magistrado supremo, aconsejarlo y ayudarlo en sus funciones y controlar que no violase las leyes y la justicia.

teles y fue sucesivamente reelaborada por Maquiavelo. Las dos funciones eran intrínsecas a la naturaleza humana y tendían hacia el mismo fin: la preservación del cuerpo político y la participación de los muchos en la cosa pública. Esta noción de ciudadano-soldado fue retomada durante el siglo XVII por el pensamiento político inglés para limitar y controlar la soberanía del rey. A partir de las obras de Harrington, progresivamente se afirmó la idea que la capacidad del pueblo de ejercer la soberanía y controlar los respectivos gobiernos se fundaba en la independencia y la fuerza militar de los que poseían tierras, que vivían de su cosecha y que por eso estaban dispuestos a defender el territorio y la patria con la fuerza de sus armas. Por lo tanto, también la figura del miliciano, que tendrá en Hispanoamérica un importante desarrollo durante las guerras de independencia y buena parte del siglo XIX, puede enmarcarse dentro de la tradición republicana.

### 3. CONCLUSIONES

El *Pacto* quiteño de 1812 demuestra que el lenguaje político utilizado durante la crisis del imperio no fue exclusivamente neoescolástico, ni radicalmente moderno. Un papel importante jugó, como hemos visto, la influencia de la tradición republicana, gracias al jusnaturalismo de matriz católica. En efecto, la crisis de la monarquía y la *vacatio regis* permitieron la adopción de nuevos imaginarios y lenguajes políticos, que necesariamente habían sido elaborados antes de la crisis misma. El análisis del *Pacto* ha demostrado que este documento constituye en efecto una mezcla entre el modelo republicano clásico —o sea el de las experiencias italianas de los siglos XVI y XVII—, el modelo holandés y el anglosajón. Las influencias del modelo holandés se pueden encontrar en la forma confederal y el carácter típicamente ciudadano del orden político, ya que las depositarias de la soberanía de las provincias eran las ciudades. Esta característica es confirmada por la fuerte influencia ejercida por las experiencias de las repúblicas italianas —Florencia y Venecia—, que eran fundamentalmente ciudades-estado. El elemento principal que los autores del *Pacto* han sacado de estas experiencias es el gobierno mixto, reactivado en una función antidespótica. A las influencias de la tradición republicana italiana y flamenca se añade la tradición anglosajona, elaborada durante los siglos XVII y XVIII. El principio de la división de los poderes y el tema de la convivencia entre república y monarquía son los elementos principales de esta corriente que se encuentran en el *Pacto*.

La utilización de la tradición republicana y de las versiones modernas del estado mixto permitieron a los quiteños lograr un doble objetivo. Por un lado, afirmando que la constitución histórica de la monarquía española era mixta, se intentó limitar el poder del monarca —y sucesivamente el de las Cortes—, identificando en las estructuras nobles y ciudadanas de los reinos las instituciones más adecuadas para compartir el ejercicio de la soberanía con el rey. Por el otro, op-

tando, en ausencia del rey, en favor de una forma de gobierno mixta o republicana, se reivindicó la estructura federativa del imperio, entendido como un conjunto de comunidades autónomas autogobernadas.

A partir de estos elementos, sería muy interesante seguir la pista a la tradición republicana en la América hispánica y evaluar cómo esta misma tradición ha influido en la crisis del imperio y especialmente en la independencia<sup>46</sup>. A este respecto, hay una aparente contradicción entre el cambio de una monarquía de tres siglos a una república y la ausencia de un debate sobre la cuestión republicana y sobre las consecuencias que una transformación tan radical tuvo no sólo a nivel social, sino en la mentalidad colectiva. Esta cuestión está a su vez vinculada con la de la independencia. ¿De qué independencia se trató? ¿Los hispanoamericanos querían verdaderamente emanciparse de la madre patria o fueron obligados a ello por la crisis del imperio?

---

*This article studies the language, ideas and political models of the Quito elite in the formative period of the two earlier «juntas». In particular, the ideal of a «mixed government» inspired by various schools of thought such as scholasticism, natural law, and the republican tradition of the Renaissance and the modern period. This is, in our opinion, what explains the special nature of the 1812 constitutions and its two dimensions: monarchical and republican.*

KEY WORDS: *Quito, Independence, Republicanism, Constitution.*

---

---

<sup>46</sup> Para una contribución muy interesante sobre la evolución del concepto de república en la época de la independencia hispanoamericana, véase GUERRA [39].